

# **Graduell transformativer Politikwandel in postindustriellen Gesellschaften**

Die Adaption der Familienpolitik an neue soziale Risiken in der Schweiz

Abhandlung zur Erlangung der Doktorwürde  
der Philosophischen Fakultät  
der  
Universität Zürich

vorgelegt von  
Christine Zollinger

Angenommen im Frühjahrssemester 2016

auf Antrag der Promotionskommission:

Prof. Dr. Thomas Widmer «hauptverantwortliche Betreuungsperson»

Prof. Dr. Silja Häusermann

Prof. Dr. Fritz Sager

Zürich, 2016

## Danksagung

Eine Dissertation ohne die fachliche und emotionale Unterstützung einer Vielzahl von Personen zu schreiben ist undenkbar. Zuerst möchte ich den Mitgliedern meiner Promotionskommission Prof. Dr. Thomas Widmer, Prof. Dr. Silja Häusermann und Prof. Dr. Fritz Sager danken. Alle drei Mitglieder haben mich während den letzten fünf Jahren in denen diese Dissertation entstanden ist begleitet und unterstützt.

Thomas Widmer hat mir als mein Hauptbetreuer drei Jahre Finanzierung für mein Dissertationsvorhaben gesichert. Zudem war er jederzeit dazu bereit, offene Fragen zu besprechen. Aus diesen Gesprächen gingen wichtige Kommentare und kritische Hinweise hervor. Danken möchte ich Thomas Widmer auch dafür, dass er in schwierigen Phasen der Projektarbeit hinter mir stand und nie am erfolgreichen Abschluss der Arbeit zweifelte.

Silja Häusermann spielte für das Gelingen der Dissertation eine ganz besondere Rolle. Ich danke ihr für den Rat bei Fragen der Karriereplanung – aus dem beispielsweise der Forschungsaufenthalt in Kanada hervorging – sowie die wertvollen Hinweise zur fachlichen Ausrichtung der Arbeit. Ihre stetige Begeisterung für das Thema verstärkte mein eigenes Interesse für sozialpolitische Fragen über das hier bearbeitete Thema hinaus. Im Rahmen unserer Zusammenarbeit profitierte ich vor allem davon, ihre Art des Denkens und Arbeitens kennen zu lernen. Die vorliegende Arbeit ist von ihren Publikationen und Ideen inspiriert, was sich dem Leser bei der Lektüre zeigen wird. Gerade die Schlussphase der Dissertation wäre ohne die Unterstützung von Silja Häusermann nicht möglich gewesen.

Fritz Sager gebührt ganz spezieller Dank. Er hat mich kurz nach meinem Studium dazu ermutigt, eine Dissertation zu schreiben. Seine Begeisterung für die Forschung hat mich nicht mehr losgelassen und schliesslich dazu motiviert eine Dissertation zu verfassen. Durch sein Vertrauen in mich konnte ich wertvolle berufliche Erfahrungen sammeln. Seine offene und stets unterstützende Art war nicht nur für das Gelingen der Dissertation sehr wertvoll, sondern auch für das Leben generell.

Während meines Forschungsaufenthalts an der Université de Montréal in Québec (Kanada) hatte ich das Glück meine Arbeit in wöchentlichen Sprechstunden mit Prof. Dr. Jane Jenson zu diskutieren. In diesen Gesprächen klärten sich tausende kleiner Fragen und es gingen daraus zentrale Hinweise für das weitere Vorgehen hervor. Jane Jenson sowie Prof. Dr. Denis Saint-Martin haben mich dazu ermutigt, meine Daten mit der Theorie von Streeck, Mahoney und Thelen zu kontrastieren.

Danken möchte ich auch allen meinen Mitdoktorandinnen und Mitdoktoranden sowie allen weiteren Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen. Im Speziellen danke ich Dr. Gesine Fuchs für die Zusammenarbeit im Projekt des NFP 60. Isabelle Schläpfer danke ich für ihre Mithilfe bei der Durchführung der französi-

schen Interviews. Lineo Devecchi und Patricia Buser danke ich für die freundschaftliche Unterstützung in allen Phasen der Dissertation und die hilfreichen Feedbacks zum Inhalt.

Weiter möchte ich all denjenigen Personen danken, die mich bei der Arbeit auf unterschiedliche Art und Weise unterstützt haben. Zu dieser Unterstützung gehören Gespräche über das Thema oder das Gegenlesen von Textteilen ganz zum Schluss der Dissertation. Namentlich danke ich Edward Weber, Gerda Lüthi, Antonio Danuser, Nico van der Heiden, Daniela Eberli sowie Susanna und Werner Zollinger.

Ebenfalls möchte ich allen Interviewpartnerinnen und -partner dafür danken, dass sie sich für meine Fragen Zeit genommen und ihr Wissen mit mir geteilt haben. Schliesslich danke ich dem Schweizerischen Nationalfonds für einen Grossteil der Finanzierung der Arbeit.

Ohne die fachliche, emotionale und finanzielle Unterstützung von all diesen Menschen wäre die Dissertation nicht das, was sie jetzt ist.

# Inhalt

<b>1</b>	<b>EIN GRADUELL TRANSFORMATIVER POLITIKWANDEL IN DER FAMILIENPOLITIK .....</b>	<b>1</b>
1.1	EMPIRISCHE UND THEORETISCHE AUSGANGSLAGE .....	1
1.2	AUFBAU DER STUDIE .....	9
1.3	DEFINITIONEN .....	10
<b>2</b>	<b>KINDERBETREUUNGSPOLITIK IM SCHWEIZERISCHEN POLITISCHEN SYSTEM .....</b>	<b>12</b>
2.1	DIE FAMILIENPOLITIK ALS ZUNEHMEND SALIENTES UND POLARISIERENDES POLITIKFELD .....	12
2.2	REGULATIVES RAHMENWERK IM FÖDERALEN SYSTEM DER SCHWEIZ .....	13
2.3	STAND DES AUSBAUS DER FAMILIENERGÄNZENDEN KINDERBETREUUNG IN DER SCHWEIZ.....	16
2.4	STAATSAUSGABEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH.....	21
2.5	POLITIK AUF KOMMUNALER EBENE .....	22
<b>3</b>	<b>FORSCHUNGSSTAND .....</b>	<b>27</b>
3.1	ERKLÄRUNGEN FÜR POLITISCHEN WANDEL .....	27
3.2	FORSCHUNGSSTAND ZU DEN WIRKUNGEN SOZIAL INVESTIERENDER MASSNAHMEN .....	49
3.3	STUDIEN AUS DER SCHWEIZ – EMPIRISCHE FORSCHUNGSLÜCKE .....	60
<b>4</b>	<b>THEORIE .....</b>	<b>62</b>
4.1	THEORIE ZU DEN URSACHEN FÜR WANDEL .....	62
4.2	THEORIE ZUM WIRKPOTENTIAL DER IDEALTYPEN.....	100
4.3	SYNTHESE: THEORETISCHES MODELL ZUR ERKLÄRUNG VON URSACHEN UND WIRKUNGEN DES WANDELS.....	115
<b>5</b>	<b>DESIGN, FALLAUSWAHL UND METHODEN .....</b>	<b>117</b>
5.1	DESIGN .....	117
5.2	FALLAUSWAHL .....	119
5.3	METHODEN DER DATENERHEBUNG .....	122
5.4	OPERATIONALISIERUNG DER VARIABLEN .....	123
5.5	METHODEN DER DATENAUSWERTUNG .....	133
5.6	BESPRECHUNG DER GÜTEKRITERIEN UND GENERALISIERUNG .....	135
<b>6</b>	<b>FALLSTUDIEN .....</b>	<b>137</b>
6.1	KANTON BERN.....	137
6.2	UNTERSUCHTE GEMEINDEN IM KANTON BERN.....	143
6.3	GEMEINDE MÜNCHENBUCHSEE.....	145
6.4	GEMEINDE PIETERLEN .....	171
6.5	GEMEINDE RIGGISBERG .....	181
6.6	GEMEINDE MÜHLETHURNEN .....	190

6.7 KANTON ZÜRICH .....	199
6.8 UNTERSUCHTE GEMEINDEN IM KANTON ZÜRICH .....	204
6.9 GEMEINDE OPFIKON .....	207
6.10 GEMEINDE GREIFENSEE .....	226
6.11 GEMEINDE HIRZEL .....	240
6.12 GEMEINDE HAGENBUCH .....	253
6.13 KANTON JURA .....	258
6.14 UNTERSUCHTE GEMEINDEN IM KANTON JURA .....	265
6.15 GEMEINDE COURRENDLIN .....	267
6.16 GEMEINDE LES BREULEUX .....	276
<b>7 AUSGESTALTUNG DER MASSNAHMEN (POLICY-DESIGN) .....</b>	<b>286</b>
<b>8 ANALYSE DER URSACHEN FÜR WANDEL .....</b>	<b>293</b>
8.1 UNTERSCHIEDLICHE FORMEN VON WANDEL .....	293
8.2 HYPOTHESENTEST .....	295
8.3 INDUKTIVE SPURENSUCHE I: VERGLEICH DER FALLSPEZIFISCHEN PROZESSANALYSEN .....	315
8.4 INDUKTIVE SPURENSUCHE II: EINE FRAGE DER POLITISCHEN RESSOURCEN? .....	337
8.5 FAZIT ZU URSACHEN FÜR WANDEL, WEITERFÜHRENDE HYPOTHESEN UND DISKUSSION .....	340
<b>9 ANALYSE DES WIRKPOTENTIALS .....</b>	<b>348</b>
9.1 ZUORDNUNG DER BEOBACHTETEN POLICY-DESIGN ZU IDEALTYPEN: DIE REALTYPEN .....	348
9.2 WIRKPOTENTIAL DER REALTYPEN .....	350
9.3 VERGLEICH DES WIRKPOTENTIALS DER REALTYPEN .....	356
9.4 INDUKTIV GENERIERTE HYPOTHESEN .....	363
9.5 FAZIT ZU DEN POTENTIELLEN WIRKUNGEN .....	364
<b>10 SYNTHESE DER ERKENNTNISSE ZU URSACHEN UND WIRKUNGEN .....</b>	<b>369</b>
10.1 WIRKPOTENTIAL DER BEOBACHTETEN FORMEN VON WANDEL: GRADUELL TRANSFORMATIV? .....	369
10.2 WESHALB PROFITIERT WER IN WELCHER WEISE? .....	376
10.3 DISKUSSION DER ERGEBNISSE .....	380
10.4 IMPLIKATIONEN FÜR DIE PRAXIS .....	391
<b>11 FAZIT UND AUSBLICK .....</b>	<b>393</b>
11.1 RELEVANZ .....	393
11.2 ERGEBNISSE .....	395
11.3 FAMILIENPOLITIK IN DER SCHWEIZ – QUO VADIS? .....	407
<b>12 LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS .....</b>	<b>409</b>
<b>13 METHODISCHER ANHANG .....</b>	<b>429</b>
13.1 ÜBERBLICK ZUR GRUNDGESAMTHEIT DER GEMEINDEN FÜR DIE FALLAUSWAHL .....	429
13.2 INTERVIEWLEITFADEN FÜR DIE QUALITATIVEN LEITFADENGESTÜTZTEN INTERVIEWS .....	433
13.3 SCHRIFTLICHER FRAGEBOGEN .....	441

13.4 LISTE INTERVIEWPARTNERINNEN UND INTERVIEWPARTNER QUALITATIVE EXPERTENGESPRÄCHE .....	450
13.5 LISTE KONTAKTPERSONEN SCHRIFTLICHE BEFRAGUNG .....	451
13.6 AUSFÜHRUNGEN ZU DEN OPERATIONALISIERUNGEN .....	452
13.7 FALLSTUDIENPROTOKOLL .....	458
13.8 PROBLEME BEI DER ANWENDUNG DER THEORIE VON MAHONEY UND THELEN (2010A) IN SCHWEIZER GEMEINDEN .....	463



## Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Verteilung parlamentarische Vorstösse im Bereich Familienpolitik .....</i>	<i>13</i>
<i>Tabelle 2: Vergleich der Tarfsysteme für die Angebote in drei Zürcher Gemeinden (Angaben in CHF), Stand 2013 .....</i>	<i>16</i>
<i>Tabelle 3: Theoretischer Zusammenhang zwischen politisch-institutionellem Kontext und Formen von Wandel.....</i>	<i>84</i>
<i>Tabelle 4: Theoretischer Zusammenhang zwischen Typ Wandelagent und Form von Wandel .....</i>	<i>95</i>
<i>Tabelle 5: Theoretischer Zusammenhang zwischen politisch-institutionellem Kontext und Typ Wandelagent.....</i>	<i>95</i>
<i>Tabelle 6: Strategien der Wandelagenten .....</i>	<i>98</i>
<i>Tabelle 7: Anteil Gemeinde- an Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden, abzüglich Transfers, in % (2009).....</i>	<i>120</i>
<i>Tabelle 8: Untersuchte Gemeinden (Kanton, Einwohnerzahl).....</i>	<i>121</i>
<i>Tabelle 9: Untersuchte Fälle, Inhalt des Wandels und Definition der Bezeichnung im Text .....</i>	<i>121</i>
<i>Tabelle 10: Operationalisierung Policy-Design.....</i>	<i>125</i>
<i>Tabelle 11: Kriterien zur Unterscheidung der Realtypen der Formen von Wandel .....</i>	<i>127</i>
<i>Tabelle 12: Unterscheidungskriterien für die vier Typen von Wandelagentinnen und Wandelagenten.....</i>	<i>129</i>
<i>Tabelle 13: Indikatoren zur Messung der Wirkungsdimension Gleichstellung der Geschlechter sowie Quellen.....</i>	<i>131</i>
<i>Tabelle 14: Indikatoren zur Messung der Wirkungsdimension soziale Kohäsion sowie Quellen .....</i>	<i>132</i>
<i>Tabelle 15: Tarfsystem im Kanton Bern in CHF pro Stunde/pro Tag (9 Stunden) (Stand vom 3.3.2014) .....</i>	<i>140</i>
<i>Tabelle 16: Kantonale Vorgaben zur Ausgestaltung der Massnahmen (Kanton Bern, Stand 2013).....</i>	<i>142</i>
<i>Tabelle 17: Politisch-institutioneller Kontext der untersuchten Gemeinden im Kanton Bern (Einwohnerzahl) .....</i>	<i>143</i>
<i>Tabelle 18: Sozio-demographische Merkmale der untersuchten Gemeinden im Kanton Bern (Angaben in %).....</i>	<i>144</i>
<i>Tabelle 19: Politische Zusammensetzung der Gemeinderäte in den untersuchten Fällen im Kanton Bern (Anzahl Sitze) .....</i>	<i>144</i>
<i>Tabelle 20: Wähleranteile bei Nationalratswahlen 2007, Gemeinden im Kanton Bern (Angaben in %) .....</i>	<i>145</i>
<i>Tabelle 21: Politisches Kräfteverhältnis in Exekutive und Legislative, Münchenbuchsee 2000-2012 (Anzahl Sitze).....</i>	<i>146</i>
<i>Tabelle 22: Analytierte Entscheidungsprozesse in der Gemeinde Münchenbuchsee.....</i>	<i>147</i>
<i>Tabelle 23: Policy-Design der Massnahmen, Gemeinde Münchenbuchsee, Kita und Tagesfamilien, Stand 2012.....</i>	<i>164</i>
<i>Tabelle 24: Tarfsystem im Kanton Bern in CHF pro Stunde/pro Tag (9 Stunden), (Stand vom 3.3.2014) .....</i>	<i>164</i>
<i>Tabelle 25: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Münchenbuchsee (2011).....</i>	<i>166</i>
<i>Tabelle 26: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Leistungserbringende, Münchenbuchsee (2011).....</i>	<i>169</i>
<i>Tabelle 27: Policy-Design der Massnahme, Gemeinde Pieterlen, Kita, Stand 2013 .....</i>	<i>176</i>
<i>Tabelle 28: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Kita Pieterlen (2011) .....</i>	<i>179</i>
<i>Tabelle 29: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Leistungserbringende, Kita Pieterlen (2011).....</i>	<i>180</i>
<i>Tabelle 30: Policy-Design der Massnahme, Gemeinde Riggisberg, Tagesfamilien, Stand 2012 .....</i>	<i>185</i>
<i>Tabelle 31: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Tagesfamilien Riggisberg (2011).....</i>	<i>188</i>
<i>Tabelle 32: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Leistungserbringende, Tagesfamilien Riggisberg (2011) ...</i>	<i>189</i>
<i>Tabelle 33: Policy-Design der Massnahme, Gemeinde Mühlethurnen, Tagesfamilien, Stand 2012 .....</i>	<i>194</i>
<i>Tabelle 34: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Tagesfamilien Mühlethurnen (2011) .....</i>	<i>197</i>
<i>Tabelle 35: Vergleich der Tarfsysteme für die Angebote in drei Zürcher Gemeinden (Angaben in CHF), Stand 2013 ..</i>	<i>202</i>



<i>Tabelle 36: Kantonale Vorgaben zur Ausgestaltung der Massnahmen (Kanton Zürich, 2013).....</i>	<i>203</i>
<i>Tabelle 37: Politisch-institutioneller Kontext der untersuchten Gemeinden im Kanton Zürich (Einwohnerzahl).....</i>	<i>204</i>
<i>Tabelle 38: Sozio-demographische Merkmale der untersuchten Gemeinden im Kanton Zürich (Angaben in %) .....</i>	<i>205</i>
<i>Tabelle 39: Politische Zusammensetzung Gemeinderäte in den untersuchten Fällen im Kanton Zürich (Anzahl Sitze).206</i>	
<i>Tabelle 40: Wähleranteile bei Nationalratswahlen 2007, Gemeinden im Kanton Zürich (Angaben in %).....</i>	<i>206</i>
<i>Tabelle 41: Politisches Kräfteverhältnis in der Exekutive und Legislative, Opfikon 2012 (Anzahl Sitze) .....</i>	<i>207</i>
<i>Tabelle 42: Policy-Design der Massnahmen, Gemeinde Opfikon, Kita und Tagesfamilien, Stand 2012 .....</i>	<i>220</i>
<i>Tabelle 43: Tarifsysteem in Opfikon in CHF pro Tag (9 Stunden), Stand 2012 .....</i>	<i>220</i>
<i>Tabelle 44: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Tagesfamilien Opfikon (2013)....</i>	<i>222</i>
<i>Tabelle 45: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Leistungserbringende, Tagesfamilien Opfikon (2011).....</i>	<i>224</i>
<i>Tabelle 46: Policy-Design der Massnahme, Gemeinde Greifensee, Tagesfamilien, Stand 2012 .....</i>	<i>237</i>
<i>Tabelle 47: Tarifsysteem in Greifensee in CHF pro Stunde/pro Tag (9 Stunden), Stand 2012 .....</i>	<i>237</i>
<i>Tabelle 48: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Leistungserbringende, Tagesfamilien Greifensee (2011) ...</i>	<i>239</i>
<i>Tabelle 49: Policy-Design der Massnahme, Gemeinde Hirzel, Kita, Stand 2012 .....</i>	<i>247</i>
<i>Tabelle 50: Tarifsysteem in Hirzel in CHF pro Tag (9 Stunden), Stand 2012.....</i>	<i>248</i>
<i>Tabelle 51: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Kita Hirzel (2011).....</i>	<i>251</i>
<i>Tabelle 52: Tarifsysteem im Kanton Jura in CHF pro Stunde/pro Tag (9 Stunden), (Stand vom 1.4.2008) .....</i>	<i>262</i>
<i>Tabelle 53: Kantonale Vorgaben zur Ausgestaltung der Massnahmen (Kanton Jura, Stand 2013).....</i>	<i>264</i>
<i>Tabelle 54: Politisch-institutioneller Kontext der untersuchten Gemeinden im Kanton Jura (Einwohnerzahl) .....</i>	<i>266</i>
<i>Tabelle 55: Sozio-demographische Merkmale der untersuchten Gemeinden im Kanton Jura (Angaben in %) .....</i>	<i>266</i>
<i>Tabelle 56: Wähleranteile bei Nationalratswahlen 2007, Gemeinden im Kanton Jura (Angaben in %) .....</i>	<i>267</i>
<i>Tabelle 57: Policy-Design der Massnahmen, Gemeinde Courrendlin, Kita und Tagesfamilien, Stand 2012 .....</i>	<i>271</i>
<i>Tabelle 58: Policy-Design der Massnahmen, Gemeinde Les Breuleux, Kita und Tagesfamilien, Stand 2012.....</i>	<i>280</i>
<i>Tabelle 59: Betreuungsangebot der zehn untersuchten Gemeinden sowie Jahr des politischen Entscheids.....</i>	<i>286</i>
<i>Tabelle 60: Höhe der Ausgaben für die Angebote in den zehn untersuchten Gemeinden und Versorgungsgrad.....</i>	<i>287</i>
<i>Tabelle 61: Formen von Wandel in den 14 Fällen .....</i>	<i>294</i>
<i>Tabelle 62: Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Kontextfaktoren und Form von Wandel (H1).....</i>	<i>296</i>
<i>Tabelle 63: Resultate zu Hypothese H1 .....</i>	<i>299</i>
<i>Tabelle 64: Verteilung der Formen von Wandel in den vier Kontextsituationen, Darstellung I .....</i>	<i>300</i>
<i>Tabelle 65: Verteilung der Formen von Wandel in den vier Kontextsituationen, Darstellung II .....</i>	<i>300</i>
<i>Tabelle 66: Zusammenhang zwischen Kontext und Form von Wandel .....</i>	<i>302</i>
<i>Tabelle 67: Theoretisch erwartete versus beobachtete Wandelagenten und deren Strategien; offene Angreifer.....</i>	<i>305</i>
<i>Tabelle 68: Theoretisch erwartete versus beobachtete Wandelagenten und deren Strategien; verdeckte Angreifer, Opportunisten und Symbionten .....</i>	<i>308</i>
<i>Tabelle 69: Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Wandelagenten und Form von Wandel (H2) .....</i>	<i>309</i>
<i>Tabelle 70: Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Kontextfaktoren und Typ von Wandelagenten (H3) .....</i>	<i>311</i>
<i>Tabelle 71: Verteilung der Wandelagenten je nach Kontext.....</i>	<i>313</i>
<i>Tabelle 72: Kontextfaktoren und Typen von Wandelagenten: Überblick zu den Resultaten zu Hypothese H3 .....</i>	<i>313</i>
<i>Tabelle 73: Fünf Gruppen von Fällen mit ähnlichem Muster der Abweichung von Hypothese H2 und H3 .....</i>	<i>316</i>
<i>Tabelle 74: Überprüfung von Hypothese H1, mit durch Akteure nachgewiesener Nachfrage nach einem Angebot.....</i>	<i>331</i>
<i>Tabelle 75: Politische Ressourcen der Wandelagenten als Erklärung für theoretisch abweichende Fälle.....</i>	<i>338</i>
<i>Tabelle 76: Kriterien für Zuteilung der beobachteten Policy-Designs zu Idealtypen (Bestimmung der Realtypen) .....</i>	<i>349</i>

<i>Tabelle 77: Erwartete und beobachtete Wirkpotentiale bei der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung .....</i>	<i>350</i>
<i>Tabelle 78: Erwartete und beobachtete Wirkpotentiale bei der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung.</i>	<i>352</i>
<i>Tabelle 79: Erwartete und beobachtete Wirkpotentiale bei der optional familiären Kinderbetreuung .....</i>	<i>354</i>
<i>Tabelle 80: Erwartete und beobachtete Wirkpotentiale bei der implizit familiären Kinderbetreuung .....</i>	<i>355</i>
<i>Tabelle 81: Zusammenfassung der Wirkpotentiale bei den Realtypen der Kinderbetreuung .....</i>	<i>357</i>
<i>Tabelle 82: Wirkpotential der Realtypen für die Gleichstellung der Geschlechter, Ebene der Nutzerinnen.....</i>	<i>357</i>
<i>Tabelle 83: Wirkpotential der Realtypen für die soziale Kohäsion, Ebene der Nutzerinnen und Nutzer.....</i>	<i>358</i>
<i>Tabelle 84: Wirkpotential der Realtypen für die Gleichstellung der Geschlechter, Ebene der Leistungserbringenden..</i>	<i>360</i>
<i>Tabelle 85: Wirkpotential der Realtypen für die soziale Kohäsion, Ebene der Leistungserbringenden.....</i>	<i>361</i>
<i>Tabelle 86: Formen von Wandel, beobachtete Realtypen und Wirkpotential (Ersetzung und Ergänzung) .....</i>	<i>375</i>
<i>Tabelle 87: Formen von Wandel, beobachtete Realtypen und Wirkpotential (Übertragung und Stillstand).....</i>	<i>375</i>
<i>Tabelle 88: Politisch-institutioneller Kontext bei Ersetzung und Ergänzung - und Realtypen der Kinderbetreuung .....</i>	<i>377</i>
<i>Tabelle 89: Politisch-institutioneller Kontext bei Übertragung und Stillstand - und Realtypen der Kinderbetreuung) ..</i>	<i>378</i>
<i>Tabelle 90: Wirkpotentiale bei den Realtypen der Kinderbetreuung .....</i>	<i>396</i>
<i>Tabelle 91: Übersicht Datenquellen zur Messung der einkommensabhängigen Nutzungsmuster in den Kantonen.....</i>	<i>457</i>



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anzahl Vollzeitbetreuungsplätze in Kitas für Vorschulkinder (0-4 Jahre) pro 100 Kinder/Gemeinde .....	18
Abbildung 2: Tagesansätze für Ganztagsbetreuung in Kantonshauptorten in CHF, Minimal und Maximalansätze .....	19
Abbildung 3: Nettokosten für die familienergänzende Kinderbetreuung in % des Einkommens einer Familie mit zwei Kindern und 167% des Medianeinkommens (2004).....	20
Abbildung 4: Öffentliche Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung in % des BIP .....	21
Abbildung 5: Schematische Darstellung der theoretischen Zusammenhänge zwischen Kontext, Akteur und Wandel ...	64
Abbildung 6: Theoretisch postulierte Zusammenhänge zur Erklärung von Wandel .....	84
Abbildung 7: Hypothese H1, Zusammenhang zwischen politisch-institutionellem Kontext und Form von Wandel .....	90
Abbildung 8: Hypothese H2, Zusammenhang zwischen Typ Wandelagent und Form von Wandel.....	94
Abbildung 9: Hypothese H3, Zusammenhang zwischen politisch-institutionellem Kontext und Typ Wandelagent .....	97
Abbildung 10: Hypothese H4 zum Wirkpotential der familienergänzenden Kinderbetreuung .....	100
Abbildung 11: Wirkungsdimensionen der familienergänzenden Kinderbetreuung .....	102
Abbildung 12: Wirkungsdimensionen und -ebenen der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung...	105
Abbildung 13: Vier Idealtypen der Kinderbetreuung.....	110
Abbildung 14: Wirkpotential der vier Idealtypen auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer.....	112
Abbildung 15: Wirkpotential der vier Idealtypen auf der Ebene der Leistungserbringenden .....	114
Abbildung 16: Formale Darstellung der zu untersuchenden Zusammenhänge .....	116
Abbildung 17: Analyseebenen des embedded case study designs .....	134
Abbildung 18: Tarifsysteime für Kitas in den untersuchten Gemeinden (in CHF pro Tag), Stand 2012 .....	289
Abbildung 19: Tarifsysteime für Tagesfamilien in den untersuchten Gemeinden (in CHF pro Tag), Stand 2012.....	289
Abbildung 20: Vergleich Einkommensgrenzen für Minimal- und Maximaltarife, Kitas (in CHF), Stand 2012.....	290
Abbildung 21: Vergleich Einkommensgrenzen für Minimal- und Maximaltarife, Tagesfamilien (in CHF), Stand 2012 ..	290
Abbildung 22: Analyseschritt I: Zusammenhang politisch-institutioneller Kontext – Form von Wandel (H1).....	296
Abbildung 23: Abweichungen von den theoretischen Erwartungen bei Ersetzung und Ergänzung.....	298
Abbildung 24: Abweichungen von den theoretischen Erwartungen bei Übertragung und Stillstand .....	299
Abbildung 25: Zusammenhang zwischen Dezentalisierungsgrad und Form von Wandel (Anzahl Fälle).....	301
Abbildung 26: Zusammenhang zwischen Problemdruck und Form von Wandel (Anzahl Fälle).....	302
Abbildung 27: Analyseschritt II: Zusammenhang Typ Wandelagent – Form von Wandel (H2) .....	303
Abbildung 28: Analyseschritt III: Zusammenhang politisch-institutioneller Kontext – Typ Wandelagent (H3).....	310
Abbildung 29: Darstellung der von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle in Gruppe 3.....	321
Abbildung 30: Darstellung der von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle in Gruppe 4.....	323
Abbildung 31: Darstellung der von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle in Gruppe 5.....	324
Abbildung 32: Erklärung für die Abweichungen bei Ersetzung und Ergänzung .....	334
Abbildung 33: Erklärung für die Abweichungen bei Übertragung und Stillstand.....	334
Abbildung 34: Realtypen vs. Idealtypen .....	362
Abbildung 35: Zusammenhang zwischen Entscheidungssituationen, Formen von Wandel und Wirkpotential .....	369



# 1 Ein graduell transformativer Politikwandel in der Familienpolitik

## 1.1 Empirische und theoretische Ausgangslage

Seit den 2000er Jahren findet in der Schweiz ein Wandel der Familienpolitik auf kommunaler Ebene statt. Dabei zeigt sich ein Ausbau der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung, wobei unterschiedlich umfassende Formen von weitreichendem Politikwandel beobachtet werden können. Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung ereignet sich in durch bürgerlich-konservative Mehrheiten regierten Schweizer Gemeinden, die sich in einem sozioökonomisch und politisch stabilen Umfeld befinden – Beobachtungen, die allgemein akzeptierten theoretischen Erklärungen für politischen Wandel widersprechen.

Nicht nur in der Schweiz, auch in anderen westeuropäischen Ländern konnte in den letzten zwei Jahrzehnten ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung beobachtet werden. Während in den nordischen, sozialdemokratisch geprägten Wohlfahrtsstaaten bereits zu Beginn der 1990er Jahre ein weit ausgebautes Betreuungsangebot existierte (Ellingsaeter 2006, Naumann 2005), bauten seit den 1990er Jahren auch liberale Wohlfahrtsstaaten wie Grossbritannien oder konservativ-kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland die Kinderbetreuung aus (Daly 2010, Lewis/Campbell 2007, Lewis et al. 2008, Morgan 2013).

Dieser beobachtete Wandel im Bereich der Familienpolitik in der Schweiz – aber auch in weiteren Wohlfahrtsstaaten westlicher Demokratien – kann als politische Anpassung an zwei zentrale Herausforderungen in postindustriellen Gesellschaften gedeutet werden. Postindustrielle Gesellschaften sind erstens gekennzeichnet durch einen Wandel der Sozialstruktur in der Gesellschaft. Die Liberalisierung westlicher Gesellschaften hat neue Werte mit sich gebracht, wie die Gleichstellung zwischen Mann und Frau oder generelle Individualisierungstendenzen (Esping-Andersen 2002: 2). Die Folge davon sind hohe Scheidungsraten, eine Zunahme von alleinerziehenden Frauen sowie eine Diversifizierung von Familienstrukturen. Das traditionelle Familienmodell mit einem männlichen Ernährer und einer weiblichen Betreuungsperson wird immer mehr durch alternative Formen des Zusammenlebens abgelöst.

Zweitens löst eine hoch kompetitive, wissensbasierte und internationalisierte Dienstleistungsökonomie in postindustriellen Gesellschaften die national produzierende, industrielle Ökonomie ab. Die Nachfrage nach den wenigen Personen mit hohem technischem, sozialem und ökonomischem Bildungsniveau, erhöht deren Preis und verbessert folglich deren Arbeitsbedingungen. Gleichzeitig sind weniger gebildete Personen in den internationalen Arbeitsmärkten nicht nur im Überfluss vorhanden, ihre Nachfrage nimmt aufgrund von technischen Entwicklungen zusätzlich ab. Diese Entwicklung wird in der Literatur als Dualisierung der Arbeitsmärkte beschrieben (Emmenegger et al. 2012a, b, King/Rueda 2008, Rueda 2005). In dualisierten Arbeitsmärkten profitieren so genannte Arbeitsmarktsinsider von gesicherten Anstellungsverhältnissen und hohen Löhnen, während Arbeitsmarktoutsider in flexiblen, zeitlich befristeten und schlecht bezahlten Teilzeitanstellungen beschäftigt sind (Esping-Andersen 2002: 3).

Trifft der Wandel der Sozialstruktur und die Dualisierung der Arbeitsmärkte auf einen konservativen, auf einen Vollzeit tätigen, männlichen Ernährer ausgerichteten Wohlfahrtsstaat<sup>1</sup>, so entwickeln sich neue soziale Risiken – wovon vor allem Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau betroffen sind (Bonoli 2005, Taylor-Gooby 2005). Für Frauen und Mütter, die im männlichen Ernährermodell des industriellen Zeitalters hauptsächlich für die Betreuung von Kindern zuständig waren, bedeutet der Verlust oder die Unabhängigkeit von einem männlichen Ernährer ein soziales Risiko, da die Betreuungsarbeit für Kinder weder bezahlt, noch als Grundlage für den Bezug von Sozialversicherungen berechtigt (Bonoli 2005: 433). Wenn aufgrund von Vereinbarkeitsproblemen zwischen Familie und Beruf – von dem hauptsächlich Mütter betroffen sind – keine oder lediglich eine reduzierte Erwerbstätigkeit möglich ist, entsteht für die betroffene Betreuungsperson ein ernsthaftes soziales Risiko. Dies gilt vor allem in einem Sozialsystem wie der Schweiz, in dem die Bezugsberechtigung für eine Vielzahl von Sozialleistungen von einer 100%-Erwerbstätigkeit abhängt.

Den Personen mit tiefem Bildungsniveau drohen in den dualisierten Arbeitsmärkten postindustrieller Gesellschaften prekäre Arbeitsbedingungen. Ein Sozialversicherungssystem, in dem die soziale Absicherung auf eine lebenslange stabile 100%-Erwerbstätigkeit ausgerichtet ist und Lücken in der Erwerbskarriere zu Einbussen bei der Altersvorsorge aber auch bei der Arbeitslosenversicherung führen, reicht nicht mehr aus, um so genannte Arbeitsmarktoutsider in prekären, zeitlich befristeten und schlecht bezahlten Teilzeitanstellungen in angemessener Weise sozial abzusichern.

Die beschriebenen sozioökonomischen Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften führen zu einem steigenden Adaptiondruck im Bereich der Sozialpolitik, der nicht nur die Schweiz, sondern alle westlichen Demokratien betrifft (Hemerijck 2013, Pierson 2001a). Postindustrielle Wohlfahrtsstaaten müssen auf neue soziale Risiken, wie zunehmende Teilzeitarbeit, Langzeitarbeitslosigkeit, aber auch alleinerziehende Mütter oder die durch die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen entstandenen Betreuungslücken reagieren (Bonoli 2005). Die Anpassung westlicher Wohlfahrtsstaaten an die beschriebenen Herausforderungen in postindustriellen Gesellschaften geschieht seit den 1990er Jahren mittels einer neuartigen Logik sozialstaatlicher Interventionen, die auch im wissenschaftlichen Diskurs reflektiert wird (Esping-Andersen 1999, 2002, Giddens 1998, Hemerijck 2012, Morel et al. 2012). Im sozial investierenden Staat wird eine andere Interventions- und Wirkungslogik verfolgt in den ersten beiden Phasen des Wohlfahrtsstaatsausbaus. Die erste, keynesianisch geprägte Ära des Wohlfahrtsstaatsausbaus schuf in der Nachkriegszeit und bis 1970 durch die Etablierung einer Reihe von Sozialversicherungen ein Substitut für ein Erwerbseinkommen für männliche Industriearbeiter. Durch damals neue Sozialversicherungen wurden männliche Industriearbeiter gegen den Verlust des Erwerbseinkommens aufgrund abnehmender Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, Krankheit, Unfall

<sup>1</sup> Das im industriellen Zeitalter vorherrschende männliche Ernährermodell war von der Vorstellung geprägt, dass Menschen in einer Familie mit einem männlichen Oberhaupt organisiert sind (Fraser 2000: 195). Diese Familien lebten hauptsächlich vom Erwerbseinkommen des Mannes, während die Frau und Mutter die unbezahlte Hausarbeit verrichtete. Im industriellen Zeitalter waren wohlfahrtsstaatliche Leistungen auf die soziale Absicherung eines 100%-Beschäftigten, männlichen Ernährers ausgerichtet. Mit diesem Einkommen ernährte der männliche Industriearbeiter seine ganze Familie und sicherte sie gegen soziale Risiken ab.

oder Alter abgesichert. Die Arbeitnehmenden erreichten durch diese Sozialversicherungen einen gewissen Grad an Unabhängigkeit vom Arbeitsmarkt und damit von den Kapitalbesitzern. Das Ziel sozialstaatlicher Massnahmen war die De-Kommodifizierung der Arbeiter vom Arbeitsmarkt (Esping-Andersen 1990).<sup>2</sup> Die zweite, neoliberale Phase des Wohlfahrtsstaatsausbaus (1970-1990) war hingegen geprägt vom Ideal der minimalen Staatsinterventionen und einem mehr oder weniger umfassenden Sozialstaatsabbau. Lediglich noch ein reguläres Erwerbseinkommen garantierte soziale Sicherheit und ein existenzsicherndes Einkommen.

Der sozial investierende Staat wurde durch Intellektuelle wie Anthony Giddens (1998) oder Gøsta Esping-Andersen (1999) als 'dritter Weg' zwischen den traditionellen Wohlfahrtsstaatsidealen propagiert (Hemerijck 2013: 35). Der sozial investierende Staat folgt einer präventiven Logik und orientiert sich am Kapitalertrag der sozialen Investitionen, der in der Zukunft anfallen wird (Esping-Andersen 2002, Jenson 2012: 28). Durch soziale Investitionen in das Humankapital von (zukünftigen) Erwerbstätigen sollen Bürgerinnen und Bürger dazu befähigt werden, (später) erfolgreich am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Die individuelle Arbeitsmarktbeteiligung ermöglicht schliesslich aufgrund der an ein Erwerbseinkommen gekoppelten Sozialversicherungen eine individuelle soziale Absicherung. Durch soziale Investitionen soll deshalb die Entstehung von 'neuen' sozialen Risiken in post-industriellen Gesellschaften präventiv verhindert werden, was für den Sozialstaat den eigentlichen Kapitalertrag seiner Investitionen (*return on investment*) darstellt.

Im sozial investierenden Staat ist nicht die soziale Absicherung von Individuen das Ziel wohlfahrtsstaatlicher Massnahmen, sondern das proaktive Vermeiden von sozialstaatlichen Ausgaben für Personen mit tiefem Bildungsniveau oder für Frauen und Mütter, die unabhängig von einem männlichen Ernährer leben. Sozialstaatliche Massnahmen sollen demnach die Arbeitsmarktbeteiligung erhöhen (Re-Kommodifizierung) und nicht zur Unabhängigkeit der Arbeiter vom Arbeitsmarkt beitragen (De-Kommodifizierung).

Die familienergänzende Kinderbetreuung wird in der Literatur als typische Massnahme des sozial investierenden Staates angesehen (Esping-Andersen 2002, Morel et al. 2012). Die familienergänzende Kinderbetreuung kann in zweifacher Weise zur Aktivierung von Humankapital beitragen. Als Vereinbarkeitsmassnahme kann sie erstens die Aktivierung von Frauen für den Arbeitsmarkt unterstützen. Die familienergänzende Kinderbetreuung ermöglicht die Erwerbsbeteiligung von Frauen, was auch die berufliche Gleichstellung zwischen Mann und Frau verbessert. Als Investition in die frühkindliche Bildung und Sozialisierung kann sie zweitens dazu beitragen, die Startchancen für Personen mit tiefem Bildungsniveau oder aufgrund ihrer Herkunft zu verbessern, was deren spätere Arbeitsmarktintegration erleichtert und die soziale Kohäsion

<sup>2</sup> Mit dem Konzept der De-Kommodifizierung misst Esping-Andersen (1990: 35-54) bis zu welchem Grad wohlfahrtsstaatliche Massnahmen die soziale Absicherung der Bürgerinnen und Bürger ohne eine Erwerbsarbeit ermöglichen. Wohlfahrtsstaaten tragen zur „Entmarkung“ der sozialen Absicherung bei, in dem soziale Leistungen zur Verfügung gestellt werden, auf die alle Bürgerinnen und Bürger unabhängig von einer Erwerbsarbeit Anrecht haben. „(...) the concept refers to the degree to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation“ (Esping-Andersen 1990: 37).



zwischen Einkommensklassen und Bildungsschichten verbessert (Esping-Andersen 2002, Jenson 2009). Die familienergänzende Kinderbetreuung kann als sozial investierende Massnahme dazu beitragen die Entstehung von neuen sozialen Risiken von Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau in post-industriellen Gesellschaften präventiv zu verhindern. Die familienergänzende Kinderbetreuung wandelt sich damit von einer wenig beachteten sozialpolitischen Massnahme im industriellen Zeitalter zu einer zentralen sozialpolitischen Massnahme in postindustriellen Gesellschaften (Esping-Andersen 2002, Naumann 2012, Quadagno/Myles 2002).

Neben passiven transfer-orientierten Familienpolitiken (wie dem Kindergeld), die das Ziel verfolgen, den Erwerbsausfall der Hausfrauen zu kompensieren, repräsentiert der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung eine zunehmend aktivierende und auf soziale Investitionen basierende Familienpolitik. Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung kann aus zwei Gründen als signifikanter Wandel im Bereich der Familienpolitik interpretiert werden. Als sozial investierende Massnahme ist den neuen Massnahmen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung erstens eine neuartige Interventionslogik im Hinblick auf die soziale Absicherung der Bürgerinnen und Bürger inhärent (soziale Absicherung durch Arbeitsmarktbeteiligung). Zweitens werden mit der familienergänzenden Kinderbetreuung neue Werte in Bezug auf die gesellschaftliche Geschlechterrolle von Frauen und Müttern verfolgt (Häusermann/Kübler 2010).

Während ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung in einer Vielzahl von westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten beobachtet werden kann, stellt sich die Frage, wie die Entwicklung in der Schweiz aussieht. Die Schweiz als typisches Beispiel für eine postindustrielle Gesellschaft ist mit vergleichbaren demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen konfrontiert, wie alle anderen westeuropäischen Staaten. Die Frauenerwerbsquote ist in den Jahren zwischen 1990 und 2010 von knapp 50 Prozent auf 63 Prozent gestiegen (Liechti 2014, Bundesamt für Statistik, BFS 2015a). Die Scheidungsrate liegt aktuell bei etwas weniger als 50 Prozent, was auf eine grosse Zahl alleinerziehender Elternteile hindeutet (Bundesamt für Statistik, BFS 2014a). Gleich wie in allen anderen westeuropäischen Staaten ist auch die Schweizer Wirtschaft betroffen von einer Internationalisierung der Produktions- und Arbeitsmärkte. Es kann eine Dualisierung der Arbeitsmärkte beobachtet werden (Häusermann/Schwander 2012). Diese gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen führen – gerade im schweizerischen Sozialstaat, bei dem die Bezugsberechtigung für viele Sozialleistungen abhängig ist von der Höhe der Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit – zu einem steigenden Adaptionsdruck des Wohlfahrtsstaates.

Traditionell kann die Schweizer Familienpolitik dem liberal-konservativen Wohlfahrtsstaatstyp zugeordnet werden (Dafflon/Abatti 2003, Esping-Andersen 1999). Der Fokus der Familienpolitik lag bis Ende der 1990er Jahre auf finanziellen Transferleistungen an Familien (Kinderzulagen), bei einem gleichzeitig schwach ausgebauten Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung – was das konservative Profil verdeutlicht (Häusermann/Zollinger 2014a: 913). Die Transferleistungen fallen allerdings sehr tief aus und bilden keine eigentliche soziale Absicherung für Familienmitglieder – was das liberale Profil verdeutlicht. Bis in die 1990er Jahre war die Betreuung von Kindern Privatsache, es existierten keine – oder lediglich sehr wenige –

staatliche Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung (Ballestri/Bonoli 2003). Die Frau war in der hauptsächlich patriarchal organisierten Gesellschaft zuständig für die Betreuung der Kinder und den Haushalt. Familienergänzende Kinderbetreuung wurde durch den Staat lediglich für diejenigen Kinder angeboten, bei denen die Mutter vom Verlust des männlichen Ernährers betroffen war. Um Familien vor Armut zu schützen, existierten in einzelnen Gemeinden der Schweiz bereits seit den 1960er Jahren staatliche Angebote für familienergänzende Kinderbetreuung (Binder/Kübler 2004).

Obwohl sich politische Massnahmen für familienexterne Kinderbetreuung in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Staaten erst spät entwickelt haben (Armingeon 2001), ist die Familienpolitik seit Ende der 1990er Jahren von grundlegenden Veränderungen in der Ausrichtung ihrer Massnahmen betroffen. Im Zentrum der Revisionen steht ein Ausbau staatlicher Mittel für die familienergänzende Kinderbetreuung sowohl auf nationaler, als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene (Binder et al. 2003, Häusermann/Kübler 2010, Kübler 2007, Stadelmann-Steffen/Oehrli 2013, Stern et al. 2013). In den Jahren zwischen 1990 und 2009 konnte eine Verdoppelung der finanziellen Mittel für die familienergänzende Kinderbetreuung beobachtet werden. Mit 0.2 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) sind die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung im internationalen Vergleich allerdings nach wie vor sehr tief (Häusermann/Zollinger 2014a: 917f.).<sup>3</sup>

Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz steht im Einklang mit Reformen in westlichen Wohlfahrtsstaaten. Alles deutet darauf hin, dass auch in der Schweiz – durch den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung – eine politische Anpassung an neue Herausforderungen in postindustriellen Gesellschaften erfolgt. Bei einer Betrachtung des Wandels auf kommunaler Ebene werfen allerdings vor allem drei Beobachtungen Fragen auf.

Die erste Beobachtung widmet sich der Art des Politikwandels. Betrachtet man die Veränderungen auf lokaler Ebene, so fällt auf, dass der beobachtete Wandel oft inkrementeller Natur ist. Existierende formelle oder informelle Institutionen werden nicht abgeschafft und durch neue Institutionen ersetzt. Der Wandel umfasst vielmehr eine Veränderung der Settings oder Instrumente bestehender wenn auch informeller, das heisst nicht juristisch festgeschriebener, Regelwerke. Die Entwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung erfolgt in Schweizer Gemeinden nicht auf einer *tabula rasa* (Naumann 2012: 158f.). In vielen Fällen existierten bereits vor den staatlichen Regulierungen privat und nachbarschaftlich organisierte Formen der Kinderbetreuung mit einem mehr oder weniger hohen Organisationsgrad. In einigen Gemeinden existierten bereits auf privater Basis organisierte Tagesfamilienvereine. Vor diesem Hintergrund bedeutet die staatliche Finanzierung eines Angebots bei Tagesfamilien eine minimale Veränderung der bestehenden privaten Netzwerke der nachbarschaftlichen Kinderbetreuung. Die Institutionalisierung einer hoch

<sup>3</sup> Der OECD-Durchschnittswert betrug im Jahr 2009 0.8% des BIP (Häusermann/Zollinger 2014a: 917).

professionalisierten Kita hingegen bedeutet eine radikale Veränderung der traditionellen Form der Kinderbetreuung, die durch Frauen in deren Haushalten erfolgt.

Definiert man den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung – wie oben beschrieben – als signifikanten Politikwandel, so kann aufgrund der beobachteten unterschiedlich umfassenden Formen des Wandels von inkrementellem Politikwandel mit potentiell weitreichenden Folgen gesprochen werden. Es handelt sich folglich um eine Kombination zwischen inkrementellen Anpassungen und signifikantem Politikwandel. In Bezug auf die formellen, institutionellen Veränderungen kann von inkrementellen Anpassungen gesprochen werden. In Bezug auf die Ziele jedoch, die mit der neuen Massnahme verfolgt werden, zeigt sich ein signifikanter Politikwandel. Auch bereits wenig umfassende Veränderungen können im Hinblick auf die Geschlechterrollen sowie die soziale Absicherung von Personen in einer Gesellschaft transformative Wirkungen haben – das heisst umverteilend wirken (Thelen 2003: 211).

Dieser inkrementelle Politikwandel mit transformativem Potential wirft vor dem Hintergrund bestehender Erklärungsansätze aus der vergleichenden Sozialpolitikforschung sowie der Policy-Analyse Fragen auf. Erstens können die klassischen Ansätze der Policy-Analyse (Baumgartner et al. 2009, 2014, Baumgartner/Jones 1991, 1993, Kingdon 1984, 1995, 2010, Sabatier 1987, 1993a, b, 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, b, Sabatier/Weible 2007) sowie auch der klassische historische Institutionalismus (Pierson 1994, 1996, 2000, 2001b) zwar inkrementell kontinuierlichen oder radikal diskontinuierlichen Politikwandel, aber nicht den in den Schweizer Gemeinden beobachteten inkrementellen transformativen Wandel – also inkrementell diskontinuierlichen Wandel – erklären. Zweitens sind keine, gemäss ebendiesen theoretischen Ansätzen für signifikanten – oder transformativen – Politikwandel notwendigen, exogenen Schocks, zu beobachten. Die inkrementellen Veränderungen mit transformativem Potential ereignen sich nicht nur in einem Umfeld stabiler politischer Verhältnisse, sondern auch in einem Zeitraum zwischen Ende der 1990er Jahre und 2010, während dem in der Schweiz weder im wirtschaftlichen (Fachkräftemangel im Arbeitsmarkt), gesellschaftlichen (Frauenerwerbstätigkeit) noch im politischen Bereich (wie Einführung Frauenstimmrecht) radikale Veränderungen in Form von externen Schocks beobachtet werden konnten. Auch wenn die Schweiz von makro-sozialen und ökonomischen Veränderungen, wie einer steigenden Frauenerwerbsquote, sowie zunehmend instabilen Familienstrukturen betroffen ist, sind diese Veränderungen stetige Prozesse, die bereits seit Mitte der 1980er Jahren beobachtet werden können (Liechti 2014).

Weiter gab es in den letzten zwei Dekaden keine politischen Machtverschiebungen auf kommunaler Ebene, die gemäss der Machtressourcentheorie (Esping-Andersen 1990, Korpi 1983) einen Wandel erklären könnte. Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung ereignet sich in suburbanen und ländlichen Gemeinden der Schweiz, die von mehrheitlich liberalen und konservativen Parteien regiert werden. Gemäss den Erkenntnissen aus der Literatur positionieren sich konservativ-bürgerliche Parteien generell gegen einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates und konservative Parteien aufgrund ihrer traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollenverteilung in einer Gesellschaft speziell gegen eine Modernisierung der Familienpolitik (Esping-Andersen 1990, Van Kersbergen 1995). Frauen und linke Parteien, von denen man gemäss Huber und Stephens (2000, 2001) entscheidende Inputs für den Ausbau der familienexternen Betreuungsangeboten

erwarten würde, sind in den Regierungen Schweizer Gemeinden stark untervertreten oder nehmen in ihrer Bedeutung gar ab (Geser et al. 2011, Ladner 2008).

Die dritte Beobachtung die Fragen aufdrängt besteht darin, dass eine hohe Varianz bei der Ausgestaltung der Angebote auch zwischen Gemeinden mit ähnlichem sozioökonomischen Kontext und vergleichbarer politischer Zusammensetzung in der Regierung beobachtet werden kann (Zollinger/Widmer 2014). Die beobachtete Varianz in sozioökonomisch und politisch ähnlich strukturierten Situationen kann weder abschliessend durch die Theorie der sozioökonomischen Determination (Wilensky 1975) erklärt werden. Noch bietet die Repositionierung politischer Parteien in postindustriellen Gesellschaften – die eine Folge wahlaktischer Überlegungen (Bonoli 2012) oder der multidimensionalen Qualität des politischen Entscheidungsraums in postindustriellen Gesellschaften (Häusermann 2006a, 2010) darstellt – eine abschliessend Erklärung für die beobachtete Varianz zwischen Gemeinden mit vergleichbaren sozio-ökonomischen Herausforderungen und ähnlichem politischen Kräfteverhältnis.

Die Erklärung des beobachteten Wandels im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung in Schweizer Gemeinden benötigt demnach zusätzliche Erklärungsdimensionen, was den für diese Studie gewählten Fokus auf endogene Faktoren, lokales Akteurshandeln und die konkreten Prozesse der Koalitionenformierung in politischen Entscheidungsprozessen nach Mahoney und Thelen (2010a) aufdrängt. Politisch-institutionelle Kontexte werden dabei als endogene Ressourcen für die sogenannten Wandelagentinnen und Wandelagenten verstanden, deren Handeln für die Koalitionenbildung – und damit für institutionellen Wandel – als entscheidend angesehen wird.

Mahoney und Thelen (2010a) konzeptualisieren Wandel als graduell Phänomen. Sie unterscheiden zwischen vier Formen des Wandels: *Replacement*, *Layering*, *Conversion* und *Drift*. Gemäss ihrer Definition von Wandel existiert zwischen inkrementellen und signifikanten Politikveränderungen kein qualitativer Unterschied, noch werden die unterschiedlichen Arten des Wandels mit Rekurs auf unterschiedliche Entscheidungssituationen erklärt. Gemäss ihrem Argument muss das transformative Potential von Veränderungen nicht aufgrund formaler Anpassungen an bestehenden Massnahmen, sondern aufgrund der Wirkungen diese Veränderungen beurteilt werden. Auch inkrementelle Veränderungen können aufgrund ihrer Wirkungen einen signifikanten Politikwandel bedeuten. Jede Form von Wandel, egal wie umfassend, weist gemäss dem Verständnis von Mahoney und Thelen transformative Effekte – das heisst Umverteilungswirkungen – auf.

Um das transformative Potential der beobachteten graduellen Veränderungen zu erfassen, wird in dieser Arbeit eine neue Typologie zur Erfassung der Varianz bei der Ausgestaltung der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung theoretisch hergeleitet. Um ein umfassendes Verständnis verschiedener Idealtypen der Kinderbetreuung in Bezug auf deren Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion (zwischen Bildungsschichten und Einkommensklassen) zu erhalten, werden in dieser Arbeit die Wirkungen nicht nur auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer analysiert, sondern auch auf der Ebene der Leistungserbringenden.

Soll das Ziel sozial investierender Massnahmen erreicht werden, mittels Arbeitsmarktbeteiligung eine soziale Absicherung zu erlangen, dann wird der Zugang zu gut bezahlten und sicheren Arbeitsverhältnissen zur distributionellen Frage. Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung müssen zur sozialen Absicherung nicht nur ein Vereinbarungspotential von Beruf und Familie für die Betroffenen von neuen sozialen Risiken (Ebene der Nutzerinnen), sondern den in diesen Angeboten beschäftigten Personen auch ein existenzsicherndes Einkommen bieten (Ebene der Leistungserbringenden). Zudem soll die familienergänzende Kinderbetreuung in einer sozial investierenden Logik auch in die frühkindliche Bildung investieren, um so einen Beitrag zur sozialen, sprachlichen und kulturellen Integration von Kindern aus sozioökonomisch schwächeren Elternhäusern zu garantieren (Ebene der Nutzerinnen und Nutzer). Dies soll deren Startchancen verbessern und die spätere berufliche Integration erleichtern.

Neuere Studien weisen allerdings darauf hin, dass die familienergänzende Kinderbetreuung entgegen den theoretischen Erwartungen in der Praxis ein weit weniger hohes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter (Jenson 2009) sowie die soziale Kohäsion zwischen Bildungsschichten und Einkommensklassen aufweist (Abrassart/Bonoli 2015, Ghysels/Van Lancker 2011, Schlanser 2011, Van Lancker/Ghysels 2012). Vor diesem Hintergrund stellt sich bei der Beobachtung der Varianz des Ausbaus familienexterner Kinderbetreuungsmassnahmen die Frage, wer weshalb in welcher Weise von den Ausbauten profitieren kann.

Um die im Zentrum dieser Dissertation stehende Frage, wer *weshalb* in welcher Weise von der Adaption des Wohlfahrtsstaates an neue soziale Risiken in post-industriellen Gesellschaften profitiert<sup>4</sup>, zu beantworten, werden in der Dissertation folgende drei Forschungsfragen empirisch analysiert.

- (1) Welcher Wandel kann im Bereich der Familienpolitik beobachtet werden (Ausgestaltung und Form)?
- (2) Wie kann der beobachtete Wandel erklärt werden?
- (3) Welches Wirkpotential weist dieser Wandel auf die davon betroffenen Personen auf?

Obwohl Ursachen und Wirkungen staatlicher Massnahmen eindeutig miteinander in Verbindung stehen, werden die beiden Aspekte der Politikformulierung sowie der daraus resultierenden Konsequenzen in der Forschung nur selten integral analysiert. Durch die Frage nach den Ursachen und den Wirkungen des Politikwandels wird in der vorliegenden Dissertation ein Zusammenhang zwischen dem Prozess der Politikformulierung sowie den daraus resultierenden Konsequenzen für die von einer Politik betroffenen Personen hergestellt. So soll verdeutlicht werden, welche Entscheidungskonstellationen mit welchem Wirkpotential für die von neuen sozialen Risiken betroffenen Personengruppen in Verbindung stehen.

Durch die Anwendung der Theorie von Mahoney und Thelen zur Erklärung des beobachteten Wandels leistet die vorliegende Arbeit erstens einen Beitrag zu einem vertieften Verständnis der Ursachen für institu-

<sup>4</sup> Bei dieser Frage orientiere ich mich an Lasswell der bereits 1950 darauf hinwies, dass die zentrale Frage in demokratisch verfassten Gesellschaften nicht darin besteht, was der Inhalt politischer Veränderungen darstellt, sondern wer von diesen Veränderungen in welcher Weise profitieren kann (Lasswell 1950, vgl. auch Muno 2007: 223).

tionellen Wandel in postindustriellen Gesellschaften. Mit der neu erarbeiteten Typologie kann die vorliegende Arbeit zweitens das Verständnis der Auswirkungen von sozial investierenden Massnahmen verbessern und durch die Messung der Wirkungen auf unterschiedlichen Dimensionen und Ebenen können Aussagen zu allfälligen Trade-Offs zwischen den zwei Dimensionen der Ungleichheit (Gleichstellung der Geschlechter, soziale Kohäsion zwischen Bildungsschichten und Einkommensklassen) auf unterschiedlichen Wirkungsebenen (Nutzerinnen und Leistungserbringenden) gemacht werden.

## 1.2 Aufbau der Studie

In einem nächsten Schritt werden zentrale Begriffe definiert (Kapitel 1.3). Kapitel 2 dient einem Überblick zur Kinderbetreuungspolitik in der Schweiz. In diesem Kapitel wird das regulatorische Rahmenwerk für die familienergänzende Kinderbetreuung im föderalen System der Schweiz präsentiert. Ebenfalls wird der Stand des Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung sowohl in der Schweiz als auch im internationalen Vergleich aufgezeigt. Das Kapitel enthält zudem einige Ausführungen zur Politik auf kommunaler Ebene. In Kapitel 3 wird der Forschungsstand aufgearbeitet. Bestehende Erklärungsansätze für institutionellen Wandel im Bereich der Sozialpolitik werden in Kapitel 3.1 vorgestellt. Kapitel 3.2 umfasst den Forschungsstand zu den Wirkungen sozial investierender Massnahmen. In Kapitel 4.1 wird die Theorie zu den Ursachen für Wandel präsentiert. Kapitel 0 umfasst die Theorie zu den Wirkungen des Wandels.

Um Akteurshandeln in politischen Entscheidungsprozessen angemessen zu erfassen und zu analysieren, wird zur Untersuchung der Fragestellungen ein qualitativ vergleichendes Fallstudiendesign vorgeschlagen (Kapitel 5). Untersucht werden 14 Entscheidungsprozesse in suburbanen und ländlichen Gemeinden der Schweiz betreffend dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung für Kinder im vorschulischen Alter (zwischen null bis vier Jahren) in den Jahren zwischen 2000 und 2012. Kapitel 5.2 beschreibt die Fallauswahlstrategie, die auf den theoretisch als relevant definierten Erklärungsdimensionen basiert (hoher/tiefer Problemdruck und kantonaler Dezentralisierungsgrad) und zur Auswahl von zehn Gemeinden in drei Kantonen geführt hat. Im Kanton Bern werden die Gemeinden Münchenbuchsee, Pieterlen, Riggisberg und Mühlethurnen analysiert. Im Kanton Zürich die Gemeinden Opfikon, Greifensee, Hirzel sowie Hagenbuch und im Kanton Jura Courrendlin und Les Breuleux. In Kapitel 5.3 werden die verschiedenen Erhebungsmethoden vorgestellt. Dazu gehört neben einem Interviewleitfaden zur Durchführung der qualitativen Expertengespräche auch ein standardisierter Fragebogen zur Erhebung der Wirkungen. Die Analyse der Daten umfasst ein abduktives Vorgehen (Kapitel 5.5). In einem ersten Schritt des Fallvergleichs werden deduktiv aus der Theorie abgeleitete Hypothesen geprüft. In einem zweiten Schritt wird induktiv, auf der Basis eines Vergleichs der fallspezifischen Prozessanalysen, nach Erklärungen für die von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle gesucht. Dadurch können induktiv (das heisst aufgrund der Empirie) weitergehende Hypothesen formuliert werden, die als Ausgangslage für weitere Untersuchungen dienen.

Kapitel 6 beinhaltet die Fallstudien sowie die fallspezifischen Prozessanalysen für alle 14 Fälle. Vor der Präsentation der jeweiligen Fallstudien zu den Gemeinden innerhalb eines Kantons, werden einerseits die kan-

tonalen Regulierungen vorgestellt. Andererseits werden sozio-demographische sowie politische Merkmale der Gemeinden innerhalb eines Kantons zusammenfassend präsentiert.

Kapitel 7 fasst die Ausgestaltung der politischen Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung in den untersuchten Fällen zusammen. In Kapitel 8 erfolgt die Analyse der Ursachen für den Wandel. In Kapitel 9 werden die in den 14 Fällen beobachteten Policy-Designs der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung einem Idealtyp zugeordnet und das Wirkpotential der unterschiedlichen Realtypen untersucht. In einem letzten Schritt der Untersuchung werden die Ergebnisse zu den Ursachen und Wirkungen des Wandels im Bereich der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden zusammengeführt (Kapitel 10). Erst durch diese Zusammenführung der Ergebnisse zu den Ursachen und Wirkungen von Wandel kann die eingangs formulierte Frage, *wer weshalb* in welcher Weise von der Adaption des Wohlfahrtsstaates an neue soziale Risiken in postindustriellen Gesellschaften profitiert, abschliessend beantwortet werden. Kapitel 11 beinhaltet ein Fazit. Darin werden die Implikationen der Untersuchung für unser Verständnis von Wandel in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten verdeutlicht und es erfolgt ein Ausblick auf mögliche Entwicklungen im Bereich der Schweizer Familienpolitik.

## 1.3 Definitionen

### *Institutionen*

Diese Arbeit umfasst einen breiten Institutionenbegriff. Die enge Definition von Streeck und Thelen (2005a: 9-16), wonach unter Institutionen lediglich formale Regelwerke verstanden werden, schliesst die Erfassung und Analyse von informellen Regelwerken in einer Gesellschaft aus. Im Gegensatz zu Streeck, Mahoney und Thelen (Mahoney/Thelen 2010a, Streeck/Thelen 2005a) steht im Zentrum der vorliegenden Analyse jedoch nicht die Untersuchung des Wandels von bereits seit langer Zeit existierenden polit-ökonomischen Institutionen, sondern die Etablierung einer neuen politischen Massnahme im Bereich der Familienpolitik. Der Wandel in der Form des Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung passiert an der Schnittstelle zwischen staatlicher Regulierung und eines gänzlich privat organisierten Gesellschaftsbereichs. Um graduelle Veränderungen an diesem Übergang exakt zu messen, müssen in dieser Arbeit und anlehnend an die Institutionendefinition der Neo-Institutionalisten (Hall/Taylor 1996) auch informelle gesellschaftliche Regelwerke als Institutionen definiert werden.

Als Institutionen gelten in dieser Arbeit neben formalen gesellschaftlichen Regelwerken, die durch eine politische Autorität gesetzt, umgesetzt und sanktioniert werden auch nicht formalisierte (das heisst juristisch festgeschriebene) Systeme der Kinderbetreuung. Eine informelle Institution bildet beispielsweise die private Organisation der nachbarschaftlichen Kinderbetreuung. Als Synonyme für Institutionen werden in dieser Arbeit die folgenden Ausdrücke verwendet: politische Massnahmen, Regelwerke, Massnahmen, Politiken.

### *Wandel*

Wandel wird definiert als Veränderungen politischer Massnahmen, respektive die Etablierung von neuen politischen Regelwerken. In dieser Arbeit wird lediglich dann von Wandel gesprochen, wenn Veränderungen an Institutionen das Resultat von politischen Entscheidungsprozessen darstellen. Wandel umfasst sowohl eine Veränderung der Settings und Instrumente von Institutionen als auch eine Veränderung der politischen Ziele, die mittels Institutionen verfolgt werden. Folgende Ausdrücke werden in der Arbeit als Synonym für Wandel verwendet: institutioneller Wandel, Politikwandel, Politikveränderungen und *policy-change*.

### *Transformative Effekte*

Transformative Effekt werden in dieser Arbeit gleichgesetzt mit Umverteilungswirkungen. Nimmt eine Massnahme eine neue Funktion in einer Gesellschaft wahr oder sollen damit neue Ziele erreicht werden, so hat dies umverteilende Auswirkungen, auf die von einer Massnahme betroffenen Personen. Als sozial investierende Massnahme erfüllt die familienergänzende Kinderbetreuung zwei neue Funktionen. Sie vereinfacht die Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf für Mütter und sie soll zur sozialen Kohäsion zwischen Einkommensklassen und Bildungsstufen beitragen. Damit weist die Massnahme potentielle Umverteilungswirkungen auf. Haben Frauen und Mütter die Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, wird deren soziale Absicherung, unabhängig von einem männlichen Ernährer, verbessert. Von Investitionen in die frühkindliche Bildung können idealerweise Kinder aus tiefen sozialen Schichten und mit Migrationshintergrund profitieren. Ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung hat folglich distributionelle Effekte.

### *Framing*

Framing bedeutet den Versuch von Akteuren, die Interpretationshoheit über ein Problem zu erlangen (Benford/Snow 2000: 216). Durch Frames kann der politische Diskurs auf bestimmte Aspekte einer politischen Massnahme gelenkt werden. Frames können als Interpretation einer politischen Massnahme angesehen werden. Sie verdeutlichen die Ziele, die mit einer Massnahme erreicht werden können (Hall 2010: 171f.). In umstrittenen Politikfeldern gibt es einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Frames, die durch verschiedene Akteure hervorgebracht werden (Tarrow 1994: 123).



## 2 Kinderbetreuungspolitik im Schweizerischen politischen System

Nach einer kurzen Einleitung zur Familienpolitik in der Schweiz (Kapitel 2.1) werden gesetzliche Bestimmungen der nationalen und kantonalen Ebene vorgestellt sowie gesamtschweizerische Bestimmungen zu Tagesfamilien aufgezeigt (Kapitel 2.2). Kapitel 2.3 beinhaltet ein Überblick über den Stand des Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz, bevor verdeutlicht wird, wie die Schweiz im internationalen Vergleich dasteht (Kapitel 2.4). Da in dieser Arbeit Entscheidungsprozesse in Gemeinden analysiert werden, wird in Kapitel 2.5 die Politik auf kommunaler Ebene vorgestellt.

### 2.1 Die Familienpolitik als zunehmend salientes und polarisierendes Politikfeld<sup>5</sup>

Das Thema der staatlich unterstützten familienergänzenden Kinderbetreuung wurde in der Schweiz erst in den späten 1990er Jahren auf die politische Agenda gesetzt. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kam es vor allem in den grossen Städten zu einem Ausbau der staatlichen Unterstützung für die familienexterne Kinderbetreuung. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurde die staatliche Unterstützung für die familienexterne Kinderbetreuung für Kinder im vorschulischen Alter auf allen staatlichen Ebenen ausgebaut.

Seit Mitte der 1990er Jahre stellt die Familienpolitik ein zunehmend wichtiges Politikfeld dar, das sowohl die politische Elite als auch das Stimmvolk stark polarisiert (Häusermann/Zollinger 2014a: 911). Das Scheitern des Bundesbeschlusses über die Familienpolitik am Ständemehr in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 zeigte die tiefen politischen Gräben in der Familienpolitik in der Schweiz auf. Gemäss Bundesbeschluss sollte der Bund eine familienpolitische Kompetenz zur Förderung der Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit erhalten. Während die Mehrheit des Stimmvolkes die Vorlage guthiess (54.3 Prozent), scheiterte die Vorlage am Ständemehr. Die Zustimmungswerte zwischen den Kantonen variierten enorm. Während die Vorlage in Appenzell Innerrhoden lediglich 27 Prozent Ja-Stimmen erzielte, stimmten über 79 Prozent des Stimmvolkes im Kanton Genf der Vorlage zu. Für eine Stärkung der Vereinbarkeitspolitik waren linke Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit hohem Bildungsniveau, die in einem städtischen Umfeld leben. Abgelehnt wurde sie hingegen von bürgerlichen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mit tiefen Bildungsabschlüssen, die in ländlichen Gebieten wohnen (Vatter/Milic 2013: 14ff.).

Die zunehmende Bedeutung der Familienpolitik zeigt auch die Entwicklung der Anzahl parlamentarischer Vorstösse auf Bundesebene zu diesem Thema (siehe Tabelle 1). Die grosse Mehrzahl der Vorstösse wurde erst in den letzten 20 Jahren eingereicht. Vorher war die Familienpolitik kein zentrales Thema.

<sup>5</sup> Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf einem Beitrag von Häusermann und Zollinger (2014a).

Tabelle 1: Verteilung parlamentarische Vorstösse im Bereich Familienpolitik

Thema des Vorstosses	Anteil (Anzahl) an den Vorstössen in der Periode 1945-1990	Anteil (Anzahl) an den Vorstössen in der Periode 1991-2012	Total Anzahl Vorstösse zu Thema (1945-2012)
Elternurlaub	9.0% (2)	91.0% (20)	100% (22)
Mutterschaftsurlaub	12.5% (7)	87.5% (49)	100% (56)
Familienergänzende Kinderbetreuung	0% (0)	100% (69)	100% (69)
Kinderkrippen	0% (0)	100% (21)	100% (21)
Kinderzulagen	12.7% (8)	87.3% (55)	100% (63)
Familienbesteuerung	0.7% (1)	99.3% (151)	100% (152)
<b>Total</b>	<b>(18)</b>	<b>(365)</b>	<b>(383)</b>

Anmerkung: Die Tabelle berücksichtigt alle parlamentarischen Instrumente (Initiativen, Motionen, Postulate, Anfragen und Fragestunden).

Quelle: Curia Vista (2013), Häusermann und Zollinger (2014a: 916)

## 2.2 Regulatives Rahmenwerk im föderalen System der Schweiz

### 2.2.1 Gesetzliche Bestimmungen der nationalen Ebene

Der Bund setzt mit der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO)<sup>6</sup> Vorgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung fest, die für die ganze Schweiz gelten. Seit dem Jahr 2003 existiert zudem das Bundesgesetz über Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung<sup>7</sup>. Dabei handelt es sich um ein zeitlich befristetes Impulsprogramm, das mittels Finanzhilfen die Schaffung von Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung unterstützt. Das Impulsprogramm wurde für die Jahre 2011-2015 und 2015-2019 durch das Parlament jeweils verlängert. Dieses Programm war erfolgreich und hat im Rahmen von 2219 bewilligten Gesuchen zur Schaffung von schätzungsweise knapp 40'000 Betreuungsplätzen beigetragen (Bundesamt für Sozialversicherungen 2013).

Die Pflegekinderverordnung (PAVO)<sup>8</sup> enthält Vorgaben für die Betreuung von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses. Diese Vorgaben dienen dem Schutz der Minderjährigen sowie dem Kindeswohl (Art. 1a PAVO). Die Betreuung von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses unterliegt einer Bewilligungs- und Aufsichtspflicht (Art. 1 PAVO). Die Bewilligung und Aufsicht muss durch eine bestimmte Behörde auf kantonaler oder kommunaler Ebene erteilt respektive wahrgenommen werden (Art. 2 PAVO). Sowohl die Betreuung in einer Kita als auch bei Tageseltern unterliegen der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht (Art. 12, Art. 13 PAVO). Die PAVO legt Voraussetzungen für die Bewilligung fest (Art. 15 PAVO). Die Kantone müssen diese Vorgaben einhalten, können jedoch auch weitergehende Bestimmungen erlassen. Es ist den Kan-

<sup>6</sup> Systematische Sammlung des Bundesrechts 211.222.338; Amtliche Sammlung des Bundesrechts (1977: 1931).

<sup>7</sup> Systematische Sammlung des Bundesrechts 861; Amtliche Sammlung des Bundesrechts (2003 229).

<sup>8</sup> Systematische Sammlung des Bundesrechts 211.222.338; Amtliche Sammlung des Bundesrechts (1977: 1931).

tonen freigestellt, ob sie die Aufgaben der Bewilligung und der Aufsicht den Gemeinden bzw. Dritten weitergeben oder selber wahrnehmen.

Weitere Bestimmungen zum Umfang oder zu den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung existieren auf nationaler Ebene nicht. Folglich ist die familienexterne Kinderbetreuung in der Schweiz subsidiär geregelt. Der Bund definiert auf nationaler Ebene nur die wichtigsten Grundsätze betreffend Bewilligung und Aufsicht und überlässt die Entscheide betreffend Umfang des Angebots sowie dessen Ausgestaltung den Kantonen und Gemeinden.

### **2.2.2 Gesamtschweizerische Vorgaben zu Tagesfamilien**

Betreffend Tagesfamilien existieren neben den Bestimmungen in der PAVO zur Bewilligungs- und Aufsichtspflicht keine nationalen Vorgaben. Die Qualitätssicherung erfolgt hier über kibesuisse<sup>9</sup> dem Dachverband der institutionell organisierten Kinderbetreuungsangebote (kibesuisse 2015a). Im Jahr 2012 etablierte der SVT ein Konzept für die harmonisierte Ausbildung von Tageseltern (kibesuisse 2015b). Mit der Umsetzung des Konzepts wird gewährleistet, dass alle bei einer SVT-Mitgliederorganisation als Tageseltern tätigen Personen eine Grundbildung von 18 Stunden, einen Nothelferkurs (6 Stunden) und eine jährliche Weiterbildung von mindestens drei Stunden absolviert haben.

Der Dachverband macht auch Empfehlungen zur Entlohnung (kibesuisse 2015c). Die Empfehlung für die Entschädigung liegt zwischen 7.80 und 8.00 Franken pro Stunde pro betreutes Kind. Seit 2015 existiert zudem eine Vorlage für ein pädagogisches Konzept für die Betreuung in Tagesfamilien (kibesuisse 2015d).

### **2.2.3 Gesetzliche Bestimmungen der kantonalen Ebene**

Im föderalen System der Schweiz sind die Kantone für die familienergänzende Kinderbetreuung zuständig. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips verfügen die Gemeinden bei der Regulierung der familienergänzenden Kinderbetreuung über hohe politische Autonomie. Sie müssen kantonales Recht nicht nur umsetzen sondern sie verfügen auch über einen eigenen Rechtsetzungsspielraum<sup>10</sup> (Wälti 2004). Die Gemeindeautonomie variiert jedoch je nach Ausgestaltung der entsprechenden kantonalen Vorschriften.

Die Kompetenzen zwischen Kantonen und Gemeinden sind im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung unterschiedlich verteilt und werden nicht in allen Kantonen gleich geregelt (Walker et al. 2010: 33-36). Nur drei Kantone überlassen die Reglementierung vollständig den Gemeinden (AG, AR, LU). Die rest-

<sup>9</sup> Im Jahr 2014 haben sich der Verband Tagesfamilien Schweiz (SVT) und der Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS zum Verband kibesuisse zusammengeschlossen.

<sup>10</sup> Dabei muss erwähnt werden, dass Gemeinden im Rahmen des föderalistischen Staatsaufbaus der Schweiz über keine eigentlichen Gesetzgebungskompetenzen verfügen. Rechtliche Grundlagen können nur in Form von Reglementen erlassen werden. Auf kommunaler Ebene lassen sich daher keine grundsätzlichen politischen Zielorientierungen ausmachen, wie sie auf kantonomer oder nationaler Ebene in der Verfassung oder den Gesetzen bestehen. Politische Grundsätze und Zielsetzungen können jedoch in Verordnungen festgeschrieben werden.

lichen Kantone erlassen Rahmengesetze, die für die Gemeinden mehr oder weniger umfassende Vorgaben enthalten. Die kantonalen Regulierungen unterscheiden sich vor allem in Bezug auf den gewählten Finanzierungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden, in Bezug auf die kantonalen Vorgaben zur Tarifgestaltung und in Bezug auf die vorgeschriebenen Qualitätsstandards (Zollinger/Widmer 2014).<sup>11</sup>

Sowohl im Kanton Bern als auch im Kanton Jura können die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung über ein kantonales Lastenausgleichssystem abgerechnet werden.<sup>12</sup> Allerdings müssen die Gemeinden bei einem Ausbau des Angebots einen Bedarfsnachweis erbringen. Im Kanton Jura erfolgt die Finanzierung aufgrund einer kantonalen Planung, wobei sich ein Ausbau an der Nachfrage ausrichten soll (siehe Kapitel 6.13.2 und Kapitel 6.13.3). In beiden Kantonen wird die Höhe der finanziellen Aufwendungen für den Ausbau des Angebots durch das kantonale Parlament alle vier Jahre neu festgelegt. Im Kanton Zürich werden die Angebote durch den Kanton nicht mitfinanziert. Bis ins Jahr 2013 konnten die Gemeinden zudem autonom entscheiden, ob sie ein Angebot zur Verfügung stellen wollen oder nicht.

In den zentral organisierten Kantonen Bern und Jura gilt für alle lastenausgleichsberechtigten Angebote ein einheitliches Tarifsysteem. Aufgrund der zentralen Tarifgestaltung bezahlen die Eltern in allen Gemeinden des Kantons für die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung gleich viel. „Zudem bezahlen die Eltern im Kanton Bern für alle kantonal anerkannten Angebote gleich viel: So beträgt der einheitliche Minimaltarif für die Betreuung eines Kindes in einer Kita oder bei einer Tagesfamilie im Kanton Bern 6.50 Franken pro Tag. Die Differenz zu den Normkosten, die für einen Betreuungsplatz anfallen, wird durch den Kanton finanziert“ (Zollinger/Widmer 2014: 220).

Der dezentral organisierte Kanton Zürich macht keine Tarifvorgaben. Dies führt zu kommunal unterschiedlichen Tarifen. Betrachtet man beispielsweise die Gemeinden Greifensee und Opfikon in Tabelle 2 fällt auf, dass in den Gemeinden des Kantons Zürich auch innerhalb einer Gemeinde für unterschiedliche Angebotsformen (Kita und Tagesfamilie) andere Tarife gelten können.

<sup>11</sup> Die kantonalen Regulierungen zu den Gemeinden in den untersuchten Kantonen Bern, Jura und Zürich werden in den Kapiteln 6.1, 6.7 und 6.13 detailliert erläutert.

<sup>12</sup> Im Kanton Bern handelt es sich dabei um den kantonalen Finanz- und Lastenausgleich (FILAG, siehe Kapitel 6.1.3). Im Kanton Jura können die Auslagen dem kantonalen System der *répartition des dépenses de l'action social* zugeführt werden (siehe Kapitel 6.13.3).

Tabelle 2: Vergleich der Tarifsysteme für die Angebote in drei Zürcher Gemeinden (Angaben in CHF), Stand 2013

	Gemeinde Opfikon		Gemeinde Greifensee		Gemeinde Hirzel	
	Kita	Tagesfamilie	Kita	Tagesfamilie	Kita	Tagesfamilie
Volltarif (= Maximaltarif)	109/Tag	95/Tag	110/Tag	7/Stunde (63/Tag bei 9 Stunden).	100/Tag	-
Minimaltarif	21/Tag	19/Tag	33/Tag (70% auf Vollkosten)	1.75/Stunde (15.75 plus Essen 10/Tag)	15/Tag	-
Minimaltarif bis zu Einkommen von	25'000	25'000	55'000	15'000	30'000	-
Maximaltarif ab Einkommen von	100'000	120'000	95'000	75'000	65'000	-
Minimalbetrag	-	-	20/ Tag / 15/Halbtage	-	15/Tag / 1.50/Stunde	-

Quelle: Zollinger/Widmer 2014: 220

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Autonomiegrad der Gemeinden aufgrund der kantonalen Vorgaben variiert. Während die Gemeinden im Kanton Zürich ein Angebot selber finanzieren müssen und auch die Elterntarife autonom festlegen können, werden die Angebote bei ausgewiesenem Bedarf in den Gemeinden des Kantons Bern und Jura durch den Kanton mitfinanziert. In beiden Kantonen gelten jedoch kantonale Vorschriften zu den Tarifen. Die Gemeinden in diesen beiden Kantonen verfügen daher über eine weniger hohe Autonomie bei der Ausgestaltung der Angebote. Allerdings können auch die Gemeinden im Kanton Bern und Jura selber darüber entscheiden, ob sie ein Angebot zur Verfügung stellen wollen oder nicht und welche Art des Angebots sie anbieten wollen (Kita oder Tagesfamilie). Der Handlungsspielraum, der den Gemeinden aufgrund der voneinander abweichenden kantonalen Regulierungen zur Verfügung steht, führt zu einer heterogenen Ausgestaltung des Angebots in den Gemeinden (Zollinger/Widmer 2014).

## 2.3 Stand des Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz<sup>13</sup>

Auch wenn in den letzten zwanzig Jahren in der Schweiz generell ein Ausbau der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene beobachtet werden konnte, existieren dennoch grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden. Der aufgrund kantonalen Vorgaben variierende Handlungsspielraum der Gemeinden schlägt sich in einem unterschiedlichen Ausmass und der Vielfalt der angebotenen Leistungen nieder (Binder/Kübler 2004: 162).

Im Folgenden werden die Unterschiede zwischen den Gemeinden anhand eines schweizweiten Vergleichs des Versorgungsgrades und der Tarifsysteme verdeutlicht.<sup>14/15</sup> Stern et al. (2013) haben im Rahmen des

<sup>13</sup> Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf dem Beitrag von Häusermann und Zollinger (2014a: 919-925).

NFP60 Projekts erstmals eine gesamtschweizerische Datenbasis zum Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung erstellt. Diese umfasst das formelle Angebot im Frühbereich, wobei das Angebot in Tagesfamilien und in Krippen berücksichtigt wird (Stern et al. 2013: 13). In einer laufenden Studie von Stadelmann-Steffen und Oehrli (2013) wurden mittels einer Befragung von 60 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 2000 und 20'000, die Betreuungsangebote im vorschulischen Bereich erfasst. Auch diese Studie enthält Angaben zu Kindertagesstätten und Tagesfamilien.

Gemäss den Erkenntnissen von Stern et al. (2013: 26) existiert in der Schweiz für durchschnittlich elf Prozent der Kinder ein Vollzeitbetreuungsplatz im Vorschulbereich. Gemäss ihren Ergebnissen existieren beim Versorgungsgrad jedoch grosse regionale Unterschiede. Am meisten Betreuungsplätze gibt es in der Romandie, im Kanton Basel-Stadt und in den Städten Zürich und Zug. In einer Mehrzahl der grossen Städten erreicht das Angebot einen Versorgungsgrad zwischen 20-30 Prozent (Stern et al. 2013: 36). Ein vergleichsweise tiefer Versorgungsgrad existiert in den ländlichen Regionen der Zentral- und Ostschweiz, wo es in vielen Gemeinden überhaupt kein Angebot gibt oder der Versorgungsgrad unter zehn Prozent liegt (Stern et al. 2013: 32f.).

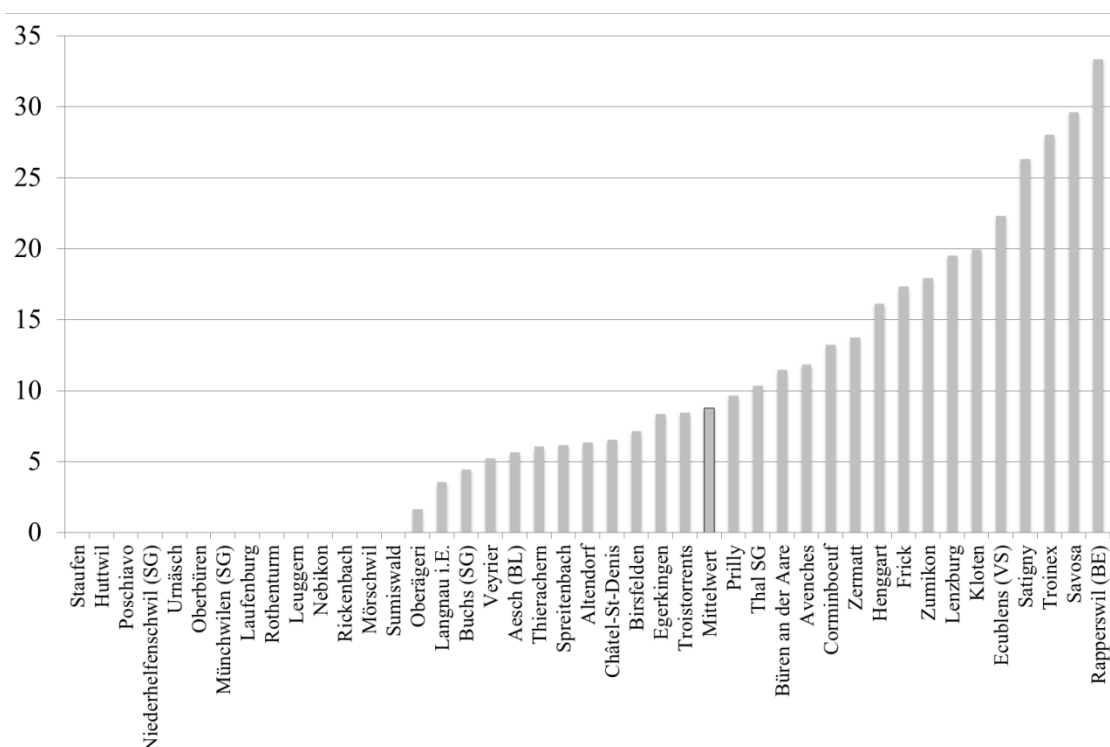
Die Ergebnisse von Stadelmann-Steffen und Oehrli (2013) zeigen, dass eine Mehrheit von 72 Prozent der befragten 60 Gemeinden über Plätze in Kindertagesstätten in der eigenen Gemeinde oder in anderen Gemeinden verfügen (Häusermann/Zollinger 2014a: 921). In Abbildung 1 wird der Versorgungsgrad, d.h. die Anzahl Vollzeitbetreuungsplätze pro 100 Vorschulkinder in einer Gemeinde aufgezeigt. Diese Daten betreffen lediglich das Angebot in Kitas. Auch in dieser Studie zeigt sich, dass die interkommunalen Unterschiede sehr gross sind. Während Langnau im Emmental über einen Versorgungsgrad von 3.5 Prozent verfügt, stehen in Rapperswil (BE) pro 100 Kinder 33.3 Betreuungsplätze zur Verfügung (Stadelmann-Steffen/Oehrli 2013: 5). Die Studie weist einen mittleren Versorgungsgrad von 8.75 Prozent für das Angebot in Kitas aus.

---

<sup>14</sup> Beim Versorgungsgrad wird errechnet für wie viele Kinder im Alter zwischen null und vier Jahren ein Vollzeitbetreuungsplatz (5 Tage/Woche, 9 Stunden/Tag) entweder in einer Kita oder bei einer Tagesfamilie existiert.

<sup>15</sup> Verlässliche Daten zum Angebot an Betreuungsplätzen auf kommunaler Ebene sind rar und aufgrund der grossen organisatorischen Unterschiede zwischen den Gemeinden schwierig zu erheben. Die kantonale Datenlage ist sehr lückenhaft (vgl. Stern et al. 2013: 14, Häusermann/Zollinger 2014a: 920f.). Plätze für unterschiedliche Altersgruppen bei Tagesfamilien werden beispielsweise nicht ausgewiesen.

Abbildung 1: Anzahl Vollzeitbetreuungsplätze in Kitas für Vorschulkinder (0-4 Jahre) pro 100 Kinder/Gemeinde<sup>16</sup>



Quelle: Stadelmann-Steffen/Oehrli (2013: 6f.)

Die meisten Gemeinden, die über keine Kita Plätze verfügen, haben jedoch ein Tagesfamilien-Angebot. Lediglich in sieben Prozent der Gemeinden existieren überhaupt keine Betreuungsangebote für Kinder im Frühbereich (Stadelmann-Steffen/Oehrli 2013: 7). Das Angebot bei Tagesfamilien erreicht im Mittel einen Versorgungsgrad von 3.5 Prozent. Somit gibt es im Durchschnitt wie auch in den meisten Gemeinden mehr Plätze in Kitas als in Tagesfamilien.

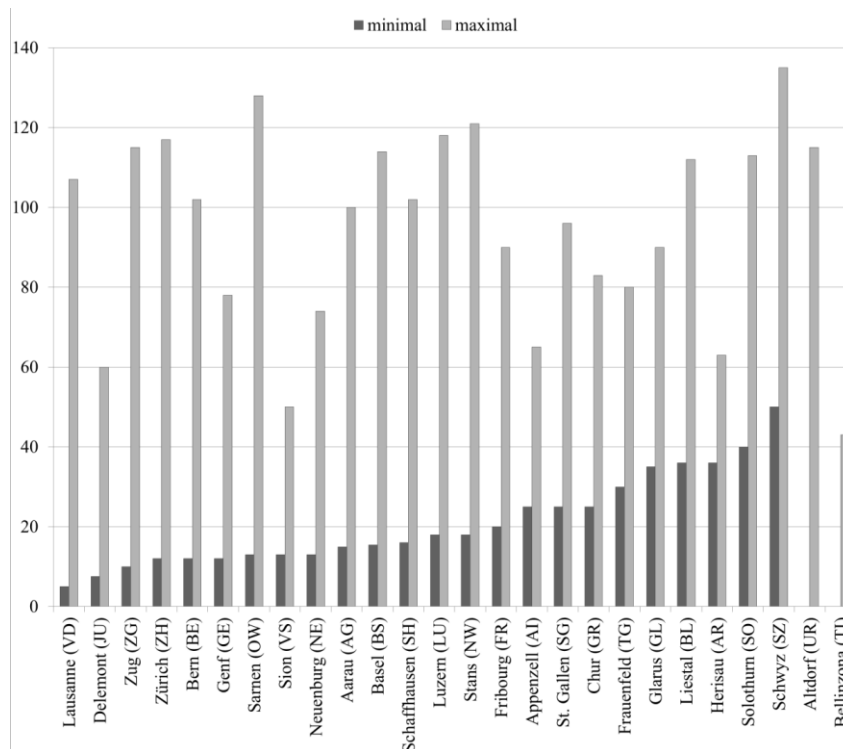
Aufgrund der Erkenntnisse aus den beiden Studien von Stern et al. (2013) sowie Stadelmann-Steffen und Oehrli (2013) kann in der Schweiz im Frühbereich von einem mittleren Versorgungsgrad von elf bis zwölf Prozent ausgegangen werden. In der politischen Debatte ist die Frage umstritten, ob Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich „fehlen“ oder ob einfach keine weitergehende Nachfrage besteht (Häusermann/Zollinger 2014a: 922). Iten et al. (2005) haben in einer schweizweiten Studie sowohl die Determinanten der Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen als auch das Nachfragepotential nach Betreuungsplätzen untersucht. Die Ergebnisse von Iten et al. (2005) verdeutlichen, dass im Jahr 2004 rund 47 Prozent aller Haushalte mit Kindern im Vorschulalter eine Betreuung in einer Kinderkrippe oder bei einer Tagesfamilie nachfragen würden, wobei die gewünschte Betreuungsdauer durchschnittlich zwei Tage pro

<sup>16</sup> Diese Abbildung stammt aus dem Beitrag von Häusermann und Zollinger (2014a: 921)

Woche beträgt (Iten et al. 2005: XVII). Bei der Nachfrage bestehen jedoch regionale Unterschiede: Sie ist in der lateinischen Schweiz höher als in der Deutschschweiz und in den Agglomerationen der lateinischen Schweiz am allerhöchsten. In städtischen Gemeinden ist die Nachfrage wiederum höher als in ländlichen. Auf der Grundlage dieses Nachfragepotentials, errechneten die Autorinnen und Autoren die fehlenden Betreuungsplätze. Sie verdeutlichen, dass bei einem geschätzten Versorgungsgrad von 13 Prozent im Jahr 2005 in der Schweiz fast 50'000 Betreuungsplätze fehlten. Durch das bestehende Angebot konnten lediglich 40 Prozent der geschätzten Nachfrage abgedeckt werden (Häusermann/Zollinger 2014a: 922f.).<sup>17</sup>

Häusermann und Zollinger argumentieren, dass es starke Hinweise darauf gibt, „ (...) dass die Diskrepanz zwischen Nachfrage und Angebot auch mit den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz zu tun hat, respektive mit der Knappheit von einkommensabhängig subventionierten Betreuungsplätzen“ (Häusermann/Zollinger 2014a: 923). Abbildung 2 verdeutlicht, welche Tarife Eltern pro Tag für die Ganztagesbetreuung in den Hauptorten der Schweizer Kantone minimal und maximal bezahlen müssen.

Abbildung 2: Tagesansätze für Ganztagsbetreuung in Kantonshauptorten in CHF, Minimal und Maximalansätze<sup>18</sup>



Quelle: Preisüberwachung, PUE (2011)

<sup>17</sup> Diese Schätzungen basieren auf Umfragen zu den Präferenzen der Eltern und müssen daher mit Vorsicht interpretiert werden.

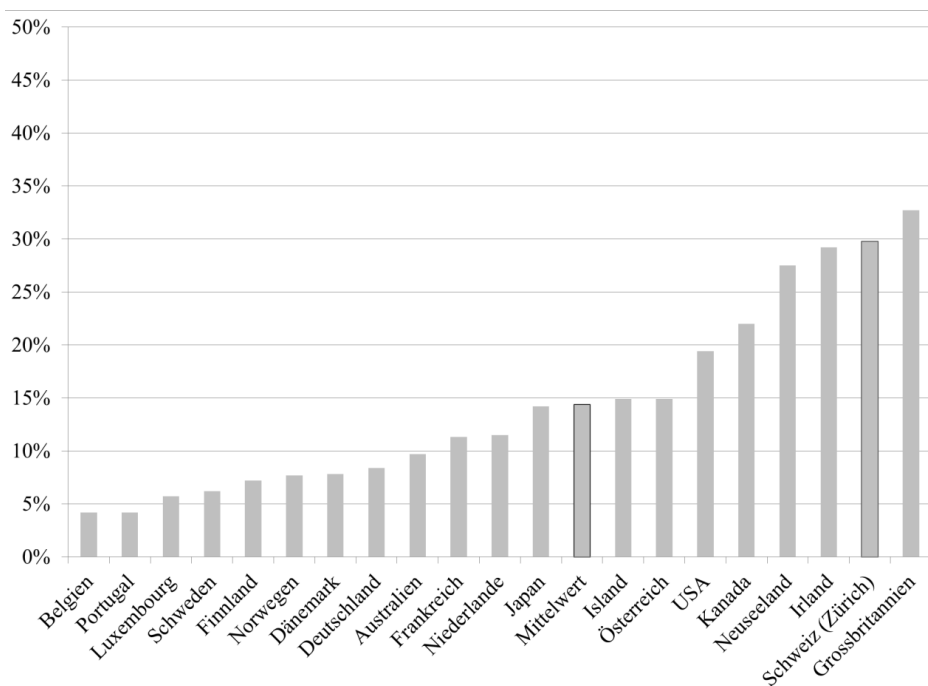
<sup>18</sup> Diese Abbildung stammt aus dem Beitrag von Häusermann und Zollinger (2014a: 924)



In den meisten Kantonen liegen die Vollkosten für einen Betreuungsplatz pro Tag zwischen 100 und 130 Franken (Häusermann/Zollinger 2014a: 923). Auffällig ist, dass die Kantonshauptorte in der Westschweiz über tiefere Maximaltarife verfügen (Delémont, Genf, Sion). Zudem fallen die grossen Unterschiede zwischen Minimal- und Maximaltarifen auf. Die Minimaltarife, die Eltern für einen Betreuungsplatz pro Tag bezahlen müssen, bewegen sich zwischen fünf und 50 Franken pro Tag. Die Maximaltarife zwischen 50 und 130 Franken pro Tag.

Die Betreuungskosten sind im internationalen Vergleich sehr hoch. Abbildung 3 „(...) zeigt auf, wie viel eine vierköpfige Familie mit einem etwa durchschnittlichen Haushaltseinkommen (in der Regel bestehend aus einem Vollzeit- und einem Teilzeiteinkommen) für die vollzeitliche Betreuung ihrer zwei Kinder ausgeben müsste“ (Häusermann/Zollinger 2014a: 918). Nach Abzug von Subventionen bezahlen Eltern bei einem monatlichen Haushaltseinkommen von 10'000 Franken in Zürich rund 3000 Franken pro Monat für die Betreuung ihrer zwei Kinder. Damit sind diese Kosten mindestens doppelt so hoch wie im Durchschnitt der OECD-Länder. Lediglich Grossbritannien, Irland und Neuseeland weisen vergleichbare Kosten auf.

Abbildung 3: Nettokosten für die familienergänzende Kinderbetreuung in % des Einkommens einer Familie mit zwei Kindern und 167% des Medianeinkommens (2004)<sup>19</sup>



Quelle: OECD Family Database

<sup>19</sup> Diese Abbildung stammt aus dem Beitrag von Häusermann und Zollinger (2014a: 919)

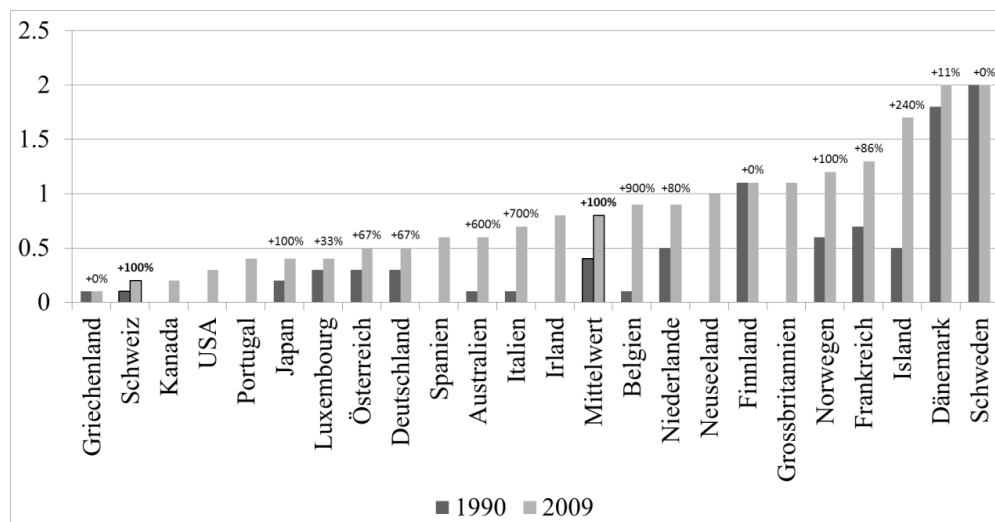
Die liberale Position der Schweiz manifestiert sich auch im Bereich der öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung. Dies wird im nächsten Kapitel aufgezeigt.

## 2.4 Staatsausgaben im internationalen Vergleich<sup>20</sup>

Genau gleich wie der Wohlfahrtsstaat im Allgemeinen, haben sich auch politische Massnahmen für die familienexterne Kinderbetreuung in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Staaten erst spät entwickelt (Armingeon 2001, Häusermann/Zollinger 2014a). Auch wenn in den letzten Jahren ein Ausbau des Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich beobachtet werden kann, weist die Schweiz mit einem Deckungsgrad von elf bis zwölf Prozent im internationalen Vergleich ein tiefes Angebotsniveau auf (Häusermann/Zollinger 2014a: 915-919). Zum Vergleich: Der Europäische Rat hat im Rahmen der Barcelona Ziele 2002 für den Frühbereich einen Versorgungsgrad von 33 Prozent empfohlen (Europäischer Rat 2002: 12).

Die Daten in Abbildung 4 umfassen die öffentlichen Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung von Vorschulkindern (in der Regel 0-5 Jahre) auf allen Staatsebenen in den Ländern der OECD. Weil die Abgrenzung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten oft unklar ist und weil die Angebote auf verschiedenen staatlichen Ebenen erfolgen, müssen die Daten eher als Grössenordnungen denn als präzise Werte gelesen werden (Häusermann/Zollinger 2014a: 916f).

Abbildung 4: Öffentliche Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung in % des BIP<sup>21</sup>



Quelle: OECD Social Expenditure Database

<sup>20</sup> Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf dem Beitrag von Häusermann und Zollinger (2014a: 913-919).

<sup>21</sup> Diese Abbildung stammt aus dem Beitrag von Häusermann und Zollinger (2014a: 918).

Fast alle Länder haben ihre Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung in den letzten zwanzig Jahren stark erhöht (ausser Schweden und Finnland, welche bereits seit längerem ein breit ausgebautes Betreuungsangebot kennen). Trotz einer Steigerung der Ausgaben um 100 Prozent zwischen 1990 und 2009 bleibt die Schweiz mit ungefähr 0.2 Prozent des BIP weit unter dem OECD Durchschnittswert von 0.8 Prozent des BIP im Jahr 2009.<sup>22</sup>

Dieser kurze Überblick über die Ausgestaltung der Schweizer Familienpolitik im internationalen Vergleich macht deutlich, dass die Schweiz in Westeuropa ein klarer Ausreisser ist. Gemäss Häusermann und Zollinger (2014a: 918f.) erstaunt an diesem Befund weniger der Kontrast zwischen der Schweiz und den skandinavischen Ländern. Das weit ausgebaute Angebot in den skandinavischen Ländern wurde von einer anderen historischen Entwicklung und einem anderen politischen Kräfteverhältnis geprägt. Überraschend ist die Tatsache, dass sich die Schweiz so stark von vergleichbaren kontinentaleuropäischen Ländern wie z.B. Deutschland oder Frankreich unterscheidet. Frankreich, Deutschland und die Schweiz sind von ähnlichen soziostrukturellen Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften betroffen, wie einem neuen Geschlechterrollenverständnis, einem Anstieg der Erwerbsquote von Frauen, Staatsverschuldung und Sparprogrammen als Folge globaler Finanzkrisen sowie demographischer Überalterung und entsprechenden Herausforderungen bei der Finanzierung der staatlichen Altersvorsorge.

## **2.5 Politik auf kommunaler Ebene**

In der Schweiz existierten im Jahr 2014 2352 Gemeinden (Bundesamt für Statistik, BFS 2014b). Schweizer Gemeinden sind sehr heterogen. Sie unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Grösse, Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur (Ladner 2008: 1), sondern auch bezüglich ihrer politischen Organisation. In diesem Kapitel werden die politischen Institutionen auf kommunaler Ebene sowie zentrale Merkmale der lokalen Politik vorgestellt.

### **2.5.1 Stellung der Schweizer Gemeinden im föderalistischen System**

Schweizer Gemeinden verfügen über eine im internationalen Vergleich hohe Autonomie und verfügen damit über eine zentrale Stellung im politischen System der Schweiz (Ladner 2008: 1f., Vatter 2014: 436f.). Diese äussert sich in der Finanz- und Steuerhoheit sowie der Selbstverwaltung. Obwohl 80 Prozent der Gemeindeausgaben gebundene Ausgaben sind, die der Erfüllung von übergeordneten Vorschriften dienen, sind Gemeinden nicht reine Vollzugsorgane. Die meisten Kantone kennen ein Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip (Ladner 2008: 1). Somit werden in der Schweiz wichtige politische Entscheide auf kommunaler Ebene getroffen. Binder und Kübler (2004: 162-168) weisen darauf hin, dass die familien- und schulergän-

<sup>22</sup> Von den Ausgaben in der Schweiz entfallen zudem etwa 50 Prozent auf Ausgaben für den Kindergarten, d.h. nicht für Betreuungsstrukturen von Kleinkindern (OECD Family Database).

zende Kinderbetreuung den wichtigsten Handlungsbereich familienpolitischer Interventionen der Gemeinden darstellt. Die Gemeindeautonomie variiert jedoch auch in diesem Politikfeld und ist davon abhängig, wie umfassend die Kantone diesen Bereich regulieren.

### 2.5.2 Politische Organisation

Die Mehrheit der Gemeindexekutiven besteht aus fünf Mitgliedern, wobei diese Anzahl zwischen drei und 30 Mitgliedern variiert (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014: 278). Die Exekutive ist damit beauftragt, die Entscheide der Legislative umzusetzen. Gemeinderat ist in der Regel ein Nebenamt, das im Durchschnitt einem 50 Prozent Pensum entspricht (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014: 280f.). In der überwiegenden Anzahl der Fälle werden die Gemeinderäte für ihr Amt nicht adäquat finanziell entschädigt (Ladner 2008: 17f.). Die kommunale Exekutive ist ein Milizgremium.

Die Angestellten in der Gemeindeverwaltung sind für die Implementation der Geschäfte zuständig. Der Professionalisierungsgrad der kommunalen Verwaltungen variiert jedoch in Abhängigkeit der Grösse der Gemeinde. Vor allem kleine und mittlere Gemeinden verfügen über wenige finanzielle Mittel für die Administration der öffentlichen Aufgaben.

Je nach Gemeinde sind verschiedene Behörden zuständig für die familienergänzende Kinderbetreuung. Aus der vorliegenden Untersuchung geht hervor, dass neben der Schulpflege auch die Sozialbehörden involviert sind. Bei kleineren Gemeinden sind die Sozialbehörden oft in regionalen Strukturen organisiert.

Gemäss Vatter (2014: 441) verfügen die Exekutive und die Verwaltung über eine starke Position in Gemeinden, wobei der Gemeindepräsident sowie der Finanzvorsteher eine zentrale Stellung einnehmen (Geser et al. 2011). Entsprechend zentral ist auch die Parteizugehörigkeit der Gemeinderäte (Ladner 2008: 60). Die Legislative ist im Vergleich zu Bund und vielen Kantonen schwächer und nimmt ihre Auslösungs- und Gesetzgebungsfunktion nur beschränkt wahr.

Die Legislative in Schweizer Gemeinden kennt zwei Organisationsformen: Im Jahr 2009 existierte in 20 Prozent der Schweizer Gemeinden ein Parlament und in 80 Prozent der Gemeinden eine Gemeindeversammlung (Ladner 2008). Die Gemeindeversammlung ist zusammengesetzt aus allen Stimm- und wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern einer Gemeinde. Die Organisation der Legislative ist abhängig von der Grösse und dem politisch-kulturellen Hintergrund einer Gemeinde (Ladner 2002, Ladner 2008: 7). Die Versammlungsdemokratie ist in kleinen Gemeinden der Deutschschweiz verbreitet, während die Gemeinden in den Westschweizer Kantonen, unabhängig von ihrer Grösse, häufiger über ein Parlament verfügen (Ladner 2008: 7).

An der Gemeindeversammlung versammeln sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mindestens zweimal pro Jahr (Ladner 2008: 5), um die wichtigsten kommunalen Geschäfte zu beraten. Entschieden wird über das durch die Exekutive vorgeschlagene Budget. Auch laufende Sachentscheide, die einen gewissen finanziellen Aufwand übersteigen, müssen durch die Gemeindeversammlung abgesegnet werden.

Alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verfügen über ein Antragsrecht an der Gemeindeversammlung. Es kann unterschieden werden zwischen formellen und materiellen Anträgen. Bei formellen Anträgen kann beispielsweise die Rückweisung an den Gemeinderat beantragt werden. Dieser muss ein Geschäft in diesem Fall nochmals prüfen. Zudem besteht auch die Möglichkeit, einen Antrag zu stellen, dass ein Geschäft oder eine gesamte Versammlung verträgt wird. Materielle Anträge umfassen den Antrag auf Annahme oder Ablehnung eines Geschäfts oder einen Abänderungsantrag. Auch eine Behörde (z.B. die Sozialbehörde) kann entsprechend der jeweiligen Gemeindeordnung über ein Antragsrecht verfügen.

Auch auf Gemeindeebene existieren direktdemokratische Instrumente, wie das obligatorische Referendum und das Initiativrecht.<sup>23</sup> Stärker ausgebaut sind diese Instrumente in grösseren Gemeinden mit Parlament (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014: 279f.). Weniger stark ausgebaut sind entsprechende Instrumente in kleinen Gemeinden der deutschsprachigen Schweiz mit Gemeindeversammlung und am wenigsten stark in Gemeinden der Romandie mit oder ohne Parlament (Bützer 2005).

Eine wichtige Rolle spielen auf kommunaler Ebene auch die Kommissionen. In Kommissionen werden spezifische Aufgaben diskutiert und Expertise sowie Meinungen gesammelt (Vatter 2014: 440). Sie schaffen Mitwirkungschancen für verschiedene Parteien und Gruppen. Zudem haben sie die Funktion, die Kenntnisse aus der Privatwirtschaft für die Gemeinde zu nutzen.

### 2.5.3 Politisches Kräfteverhältnis

40 Prozent der Exekutivmitglieder in Schweizer Gemeinden gehören keiner Bundesratspartei an (Ladner 2008: 61f.). 20 Prozent der Sitze werden von der FDP besetzt, je 15 Prozent von CVP und SVP. Zehn Prozent der Sitze sind von SP-Parteimitgliedern besetzt. 30 Prozent der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte sind parteilos, sie positionieren sich auf einer rechts-links Skala mehrheitlich rechts der Mitte (Geser et al. 2011: 44, 50-56). Lokale Gruppierungen spielen vor allem in kleineren Gemeinden eine zentrale Rolle. Sie verorten sich auf einer rechts-links Skala in der Mitte.

Gegenüber 1988 konnte vor allem die SVP ihren Sitzanteil ausbauen (Ladner 2008: 58). In kleinen Gemeinden (mit unter 2000 Einwohnern) ist die SP praktisch inexistent (Ladner 2008: 62f.). Ihre Bedeutung nimmt aber mit zunehmender Gemeindegrösse zu (Geser et al. 2011, Ladner 2008: 63). In Gemeinden mit 2'000 bis 20'000 Einwohnern wird die Spitzenposition von der FDP gehalten. „FDP, CVP und SVP ist gemein, dass sie ihre besten Ergebnisse in Gemeinden mittlerer Grösse erzielen“ (Ladner 2008: 63). Ausser in den grossen Städten sind die Gemeindeexekutiven somit von mehrheitlich konservativen und bürgerlichen Parteien dominiert.

<sup>23</sup> Die Instrumente der direkten Demokratie der Schweiz umfassen das Referendum und die Initiative (Linder 2012: 269-277). Durch das Referendum kann ein Entscheid der Regierung (Gemeinderat und Parlament) angefochten werden und eine Volksabstimmung veranlasst werden. Mit der Initiative kann die Bevölkerung selber einen Themenvorschlag machen über den an einer Volksabstimmung entschieden wird.

Ladner (2008: 68-71) weist darauf hin, dass Frauen in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden immer noch stark untervertreten sind. Der Frauenanteil stieg bis ins Jahr 2005 sukzessive auf 27 Prozent an. Interessanterweise hat die Frauenquote in den Jahren zwischen 2005 und 2009 in der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz wieder abgenommen. Im Jahr 2009 waren noch 23 Prozent der Gemeinderäte weiblich (Geser et al. 2011). Dieser Rückgang ist vor allem auf den tiefen Anteil an Gemeinderätinnen bei jüngeren Generationen zurückzuführen. Aufgrund dieser Erkenntnisse deutet im Moment nichts darauf hin, „(...) dass der Vormarsch der Frauen weiter vorangeht und in Zukunft zu weiteren erheblichen Geschlechtsverschiebungen führt“ (Geser et al. 2011: 19).

Frauen sind zudem auch unter den Gemeindepräsidenten deutlich in der Minderheit. Im Jahr 2009 waren lediglich 14 Prozent aller Gemeindepräsidien durch Frauen besetzt (Geser et al. 2011: 19f.). Frauen besetzen zudem selten strategisch zentrale Gemeinderatsressorts, wie bspw. Finanzen, Bauwesen oder Sicherheit (Geser et al. 2011, Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014: 281). Diese Ressorts sind fast zu 90 Prozent in Männerhand. Frauen besetzen mehrheitlich das Sozial- und Gesundheitsressort. Interessant ist auch, dass in grösseren Gemeinden ab 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern der Frauenanteil höher ist als in kleinen Gemeinden. Vermutet wird, dass dies auf die stärkere Vertretung von linken Parteien in grösseren Gemeinden zurückzuführen ist. FDP, CVP und SVP stellen bedeutend weniger Gemeinderätinnen als die SP.

Oft wird argumentiert, dass bei der lokalen Politik – im Gegensatz zu nationaler oder kantonaler Politik – die pragmatische Problemlösung im Zentrum steht und dass Parteipolitik sowie ideologische Orientierungen von geringerer Bedeutung seien. Vielfach stehen konkrete Sachfragen zur Diskussion, bei denen ideologische Überlegungen eine untergeordnete Rolle spielen (Ladner 2008: 39f.). Trotzdem ist gemäss Ladner die Parteivertretung in Exekutiven ein Zeichen dafür, wie stark Parteien in den Gemeinden verankert sind und „(...) welche politischen Strömungen die lokale Politik dominieren“ (Ladner 2008: 60f.).

Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass die parteipolitische Polarisierung in den letzten Jahren vor allem in grösseren Gemeinden zugenommen hat (Vatter 2014: 442). Zudem haben sich die umstrittenen Themen verändert. „Anders als in den Jahren der Hochkonjunktur ist der „Kuchen“, den es zu verteilen gibt, in den 1990er Jahren kleiner geworden. Entsprechend ist **die soziale Frage** [Hervorh.: CZ] wieder in den Vordergrund gerückt“ (Ladner 2008: 40, 43f.). Im Gegensatz zu den 1990er Jahren, als die politischen Auseinandersetzungen vor allem Umwelt-, Verkehrs- und Energiethemen betrafen, stehen heute vor allem Konflikte in den Bereichen Steuern, Finanzen und Soziales im Vordergrund (Vatter 2014: 442). Geser et al. (2011: 43) machen zudem darauf aufmerksam, dass sich Gemeinden gerade in jüngerer Zeit mit Fragen konfrontiert sehen, bei denen politische Wertvorstellungen im Zentrum stehen. Die Familienpolitik betrifft ganz zentral die Frage nach der Stellung der Frau in der Gesellschaft, die je nach politischen Präferenzen unterschiedlich beantwortet wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Exekutive, die in Schweizer Gemeinden über viel Einfluss verfügt, nach wie vor von Männern dominiert wird. Zudem werden mittelgrosse Gemeinden von mehrheitlich bürgerlich-konservativen Parteien regiert. Die Konflikthaftigkeit in Schweizer Gemeinden ist

den letzten Jahren wieder gestiegen, gerade in der Familienpolitik, wo es um politische Wertvorstellungen und um die Verteilung der knappen Ressourcen geht.

### 3 Forschungsstand

Der Aufbau dieses Kapitels orientiert sich an den zwei Fragestellungen nach den Ursachen und Wirkungen von politischem Wandel. In Kapitel 3.1 werden existierende Erklärungen für politischen Wandel im Bereich der Sozialpolitik vorgestellt und deren Potential zur Erklärung des beobachteten Phänomens des graduellen Wandels mit transformativem Potential (inkrementell diskontinuierlicher Wandel) kritisch diskutiert. Dieses Kapitel verdeutlicht zum einen wie Wandel gemäss den Theorien aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung erklärt wird. Zum anderen werden Erklärungen für politischen Wandel aus dem Forschungsfeld der Policy-Analyse diskutiert. Kapitel 3.2 präsentiert den Forschungsstand zu den Wirkungen von sozial investierenden Massnahmen. In Kapitel 3.3 wird verdeutlicht, weshalb die Arbeit auch eine empirische Forschungslücke schliessen kann.

#### 3.1 Erklärungen für politischen Wandel

Dass Wohlfahrtsstaaten in postindustriellen Gesellschaften vor grosse Herausforderungen gestellt sind ist in der Literatur zur vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung unbestritten.<sup>24</sup> Seit den 1990er Jahren existieren jedoch unterschiedliche Ansichten dazu, ob in ausgebauten Wohlfahrtsstaaten westlicher Demokratien eine Adaption an diese neuen Herausforderungen erwartet werden kann (Bonoli 2005, Häusermann 2006a, 2010, Mahoney/Thelen 2010a, Pierson 1994, 1996, 2001b). Die in der Literatur existierenden Erkenntnisse zur Reformfähigkeit von ausgebauten Wohlfahrtsstaaten sind widersprüchlich. Dies hat auch damit zu tun, dass verschiedene Studien auf verschiedene Erklärungsfaktoren fokussieren und Wandel unterschiedlich konzeptualisieren.

Machtressourcenbasierte und funktionalistische Theorien liefern überzeugende Erklärungen für die Variation und den Ausbau westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten in der Nachkriegszeit bis 1990. Vertreter der klassischen Machtressourcentheorie – die Sozialpolitik als Ergebnis der Machtverteilung zwischen Kapital und männlichen Arbeitern – prognostizierten aufgrund der steigenden Arbeitslosenzahlen in der Zeit nach 1990 eine Schwächung der Machtressourcen der Arbeitnehmenden und ein daraus folgender Abbau des Wohlfahrtsstaates (Scharpf/Schmidt 2000). Ein Abbau konnte jedoch nicht beobachtet werden. Arbeiten in der Tradition der Machtressourcentheorie wiesen im Gegenteil darauf hin, dass eine Zunahme der Machtressourcen der Frauen ab den 1990er Jahren zu einem Ausbau von neuen sozialen Politiken, wie Massnahmen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, führten (Huber/Stephens 2000, 2001). Huber und Stephens

<sup>24</sup> Als zentrale Herausforderungen werden die Entstehung von neuen sozialen Risiken sowie finanzpolitische Austerität aufgrund der Weltwirtschaftskrise in den 1990er Jahren angesehen. Neue soziale Risiken sind die Folge dualisierter Arbeitsmärkten in post-industrieller Ökonomien. Der Ausbau von neuen sozialen Politiken, wie die familienergänzende Kinderbetreuung oder aktivierende Arbeitsmarktpolitiken, können gemäss Bonoli nicht durch die Machtressourcen der von neuen sozialen Risiken betroffenen Personen erklärt werden, sowie neuer Geschlechterrollen, die zu einer erhöhten Frauenerwerbsquote und veränderten Familienstrukturen führen (siehe Kapitel 1.1).



(2000, 2001) verdeutlichen überzeugend, dass der Ausbau von neuen sozialen Politiken seit den 1990er Jahren mit einer höheren Frauenerwerbsquote sowie der Repräsentation von Frauen in der Politik erklärt werden kann.

In den 1990er Jahren etablierte Pierson (1994, 1996, 2000, 2001b) eine historisch-institutionalistische Theorie, die erklärt, weshalb Wohlfahrtsstaaten in postindustriellen Ökonomien, trotz grossen finanziellen und soziostrukturellen Herausforderungen, unreformierbar sind. Weit entwickelte Wohlfahrtsstaaten sind deshalb resistent gegen Wandel, so sein Argument, weil Sozialpolitiken selber das Interesse an deren Erhalt verstärkt haben: Gemäss der Theorie von Pierson profitieren zu viele und zu mächtige Interessen von den existierenden Sozialwerken und unterstützten folglich deren Erhalt. In diesem Kontext ist es für politische Akteure zu riskant einen Abbau zu fordern. Obwohl die finanzielle Situation vieler westlicher Demokratien in Zeiten der Austerität in den 1990er Jahren ein Abbau erfordert hätte, seien Revisionen aufgrund der institutionalisierten Interessen nicht mehr zu erwarten, so Pierson (1994, 1996, 2000, 2001b).

Verschiedene empirische Studien in den Jahren nach 1990 verdeutlichten jedoch, dass sich Wohlfahrtsstaaten in postindustriellen Gesellschaften veränderten und Wandel beobachtet werden konnte (Hacker 2005, Häusermann 2006a, b, 2010, Morgan 2013, Thelen 2004). Während Hacker (2005) einen Abbau im Bereich der Gesundheitspolitik der USA beobachtete, konnte in Westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten ein Ausbau im Bereich der Familienpolitik nachgezeichnet werden (Lewis et al. 2008, Morgan 2013).

In einem einflussreichen Artikel argumentierte Bonoli (2005), dass die Machtressourcen der Betroffenen von neuen sozialen Risiken in postindustriellen Gesellschaften im Vergleich zu den Machtressourcen der Klasse der Industriearbeiter in der Nachkriegszeit zu tief sind, um die Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Betroffene von neuen sozialen Risiken, Frauen sowie schlecht ausgebildete Personen, stellen keine homogene Gruppe dar, sie sind sowohl in der Regierung als auch in Gewerkschaften untervertreten und bilden aufgrund ihres tiefen politischen Engagements nicht die Stammwählerschaft grosser Parteien. Aufgrund dieser Überlegungen leitete Bonoli ab, dass der Ausbau von neuen sozialen Politiken, wie die familienergänzende Kinderbetreuung oder aktivierende Arbeitsmarktpolitiken, die seit Mitte der 1990er Jahre beobachtet werden konnte „(...) must be a result of some different mechanisms than trough imposition in the political arena“ (Bonoli 2005: 440). Neuere Entwicklungen können gemäss Bonoli nicht durch die Machtressourcen der von neuen sozialen Risiken betroffenen Personen erklärt werden.

In der aktuellen Literatur können zwei einflussreiche Erklärungen für diese Veränderungen identifiziert werden. Häusermann (2006a, b, 2010) etablierte basierend auf der Tradition des Machtressourcenansatzes einen multidimensionalen Ansatz zur Erklärung von Reformen in postindustriellen Gesellschaften. Häusermann (2006a, b, 2010) kann verdeutlichen, dass in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten in den letzten 35 Jahren sowohl in der Renten- als auch in der Familienpolitik nicht ein Stillstand, sondern ein bemerkenswerter Umbau beobachtet werden konnte. Diese Reformen basieren auf neuen sozial-liberalen Koalitionen, die sich aufgrund der Repositionierung politischer Akteure in einem multidimensionalen Politikraum etablieren. Sozialpolitische Reformen in postindustriellen Gesellschaften betreffen nicht mehr nur den Interes-

sengegensatz zwischen Arbeiter und Kapital, sondern auch politische Auseinandersetzungen zwischen liberalen und konservativen Ideologien.

Bonoli (2012) argumentiert mit Bezug auf den Analyserahmen des *blame avoidance* und *credit-claimings* (Pier-son 1994, 1996, 2001b, Weaver 1986), dass linke Parteien den Ausbau von sozial investierenden Sozialpoliti-ken unterstützen, weil sie damit ein kostengünstiges *credit-claiming* bei Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau betreiben können. Sozial investierende Massnahmen sind im Vergleich zur Altersvorsorge kostengünstige Massnahmen. Möglichkeiten zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates sind in einem finanzpoli-tisch schwierigen Umfeld schwierig geworden – neue soziale Politiken bieten eine günstige Gelegenheit neue Wählerstimmen zu akquirieren.

Im Folgenden werden die Stärken und Schwächen der Erklärungsansätze aus der vergleichenden Wohl-fahrtsstaatenforschung nacheinander diskutiert und es wird verdeutlicht, inwiefern sie einen Beitrag leisten können zur Erklärung des zu beobachtenden Phänomens unterschiedlich umfassender Formen von Poli-tikwandel mit transformativem Potential in einem soziopolitisch stabilen Umfeld.

### 3.1.1 Die Rolle von traditionellen Theorien zur Erklärung von Wandel

#### *Theorie der sozioökonomischen Determination*

Gemäss der Theorie der sozioökonomischen Determination, etablieren sich wohlfahrtsstaatliche Institutio-nen als Reaktion auf Probleme in einer Gesellschaft (Dye 1977, Wilensky 1975, Zöllner 1963). Gemäss dieser Theorie reagieren politische Systeme auf Veränderungen in einer Gesellschaft in funktionaler Weise. Das heisst politische Outcomes, wie wohlfahrtsstaatliche Massnahmen, sind das Ergebnis von bestehenden so-zioökonomischen Veränderungen in einer Gesellschaft, wie dem demographischen Wandel oder der Er-werbstätigkeit von Frauen. Diese Theorie bietet auch heute noch eine Erklärung für Unterschiede in der Staatstätigkeit zwischen Wohlfahrtsstaaten (Bonoli/Reber 2010).

Auch wenn sozioökonomische Veränderungen erklären können, weshalb sich Wohlfahrtsstaaten verändern, gibt eine Analyse makrosozialer und -ökonomischer Veränderungen keinen Aufschluss über den politi-schen Prozess, im Rahmen dessen politische Massnahmen verändert werden. Auch wenn in postindustriel-len Gesellschaften eine Adaption der Familienpolitik an neue makro-soziale Verhältnisse, wie zunehmend instabile Familienstrukturen und eine steigende Frauenerwerbstätigkeit beobachtet werden kann, führen diese Veränderungen nicht automatisch zu politischem Wandel. Die Veränderung der Sozialpolitik ist ein inhärent politischer Prozess und dies vor allem im Bereich der Familienpolitik, wo es um normative Ansich-ten betreffend die Geschlechterrollen in einer Gesellschaft geht (Fleckenstein 2011: 545). Um zu verstehen, wie sich Makrophänomene in politische Massnahmen übersetzen, ist eine Analyse der politischen Entschei-dungsprozess in denen Veränderungen verhandelt werden, erforderlich (Palier 2005: 129).

Deshalb kann eine Analyse der strukturellen Veränderungen keine Antwort auf die Frage geben, wann Wandel stattfindet und noch weniger kann damit erklärt werden, weshalb unterschiedliche Formen des politischen Wandels in politischen Einheiten mit vergleichbaren sozioökonomischen Herausforderungen

beobachtet werden können. Die Schweiz ist ein typisches Beispiel für eine postindustrielle Gesellschaft mit zunehmend instabilen Familienstrukturen und einer hohen Frauenerwerbstätigkeit. Die Theorie der sozio-ökonomischen Determination kann den im Vergleich zu anderen europäischen Staaten vergleichsweise späte Wandel im Bereich der Familienpolitik und das vergleichsweise schwach ausgebaute Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung nicht erklären (siehe Kapitel 2.4). Auch die hohe Variation der Veränderung zwischen suburbanen Gemeinden, die alle von ähnlichen makro-sozialen und -ökonomischen Veränderungen betroffen sind, kann durch den Ansatz nicht erklärt werden.

### *Machtressourcenbasierte Ansätze*

Im Gegensatz zum funktionalistischen Argument gehen machtressourcenbasierte Ansätze davon aus, dass zwischen sozioökonomischen Veränderungen in einer Gesellschaft sowie politischen Ergebnissen kein direkter Zusammenhang besteht. Die Staatstätigkeit wird verstanden als das Resultat eines Kampfes zwischen Akteuren um die Verteilung knapper Ressourcen. Während der Machtressourcenansatz davon ausgeht, dass ein Zusammenhang zwischen der Ressourcenverteilung aller politischen Akteure in einer Gesellschaft und der Staatstätigkeit existiert, postuliert die Parteiendifferenzthese, dass die politische Zusammensetzung der Regierung einen Einfluss auf das politische Ergebnis hat.

Gemäss dem Argument des Machtressourcenansatzes ist der Wohlfahrtsstaat ein Ergebnis der Verteilung der Machtressourcen zwischen der Arbeiterklasse und den Kapitalbesitzern (Esping-Andersen 1990, Huber/Stephens 2000, 2001, Korpi 1983). Während die Klasse der Arbeiter an einem Ausbau des Wohlfahrtsstaates interessiert ist, lehnt die Klasse der Kapitalbesitzer einen solchen ab. Variation in der Sozialstaatstätigkeit wird erklärt durch die Stärke der Gewerkschaften sowie sozialdemokratischer Parteien (Esping-Andersen 1990, Korpi 1983). Die Klasse der Arbeitnehmer verfügt über hohe Machtressourcen, wenn die Gewerkschaften über einen hohen Organisationsgrad verfügen und wenn die sozialdemokratische Partei über einen hohen Stimmen- und Regierungsanteil verfügt. Der Machtressourcenansatz postuliert, dass Gewerkschaften und sozialdemokratische Parteien die Interessen der Arbeiterklasse repräsentieren.

Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in den europäischen Staaten der Nachkriegszeit wird verstanden als der Triumph der Interessen der Arbeiterklasse über die Interessen der Kapitalbesitzer. Die gut organisierte, relativ homogene Klasse der Industriearbeiter war verantwortlich für die Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten während dem goldenen Zeitalter, der *trente glorieuse*, in der Nachkriegszeit. Der Machtressourcenansatz bietet auch eine Erklärung für die unterschiedliche Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in verschiedenen Staaten. Esping-Andersen (1990) beispielsweise benannte die von ihm identifizierten Wohlfahrtsstaatsregime entsprechend der Verteilung der Machtressourcen verschiedener Akteure in einer Gesellschaft. Er unterscheidet zwischen dem liberalen-, dem konservativ-korporatistischen sowie dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsregime.

Die Theorie wurde von verschiedenen Autoren kritisiert. Das Verständnis wonach Wohlfahrtsstaaten das Resultat der Machtverteilung zwischen Arbeiterinteressen und Interessen von Kapitalbesitzern darstellen, wurde durch Studien von Van Kersbergen (1995) und Van Kersbergen und Manow (2009) kritisch hinter-

fragt. Diese Autoren haben darauf hingewiesen, dass auch weitere politische Akteure, wie christlich-demokratische Parteien einen Wohlfahrtsstaatsausbau unterstützt haben. Sie verdeutlichen, dass kontinentale Wohlfahrtsstaaten das Resultat sind einer links-konservativen Koalition zwischen linken und christlich-demokratischen Parteien. Christlich-demokratische Parteien unterstützten eine andere Form sozialstaatlicher Institutionen als sozialdemokratische Parteien. Gemäss ihrem traditionellen Familienverständnis unterstützten sie die Entwicklung von transfer-orientierten Familienpolitiken, die dazu dienen sollten, die soziale Sicherheit der Familie über einen männlichen Ernährer sicherzustellen (Häusermann/Zollinger 2014a).

Im Zuge der Entwicklung von postindustriellen Gesellschaften rückten zunehmend die Machtressourcen von Frauen ins Zentrum der Erklärungen des Machtressourcenansatzes. Die feministische Variante des Machtressourcenansatzes anerkennt zwar die zentrale Rolle linker Parteien für die Wohlfahrtsstaatsentwicklung, merkt jedoch kritisch an, dass auch Frauenbewegungen sowie Frauen in Regierungen einen Einfluss auf die Wohlfahrtsstaatsentwicklung haben können (Naumann 2005, O'Connor/Orloff/Shaver 1999, Orloff 1993, 2006, Sainsbury 1996, 1999).

Huber und Stephens (2000) weisen in ihrer Studie nach, dass die Frauenerwerbsquote in einem positiven Zusammenhang mit einem Ausbau von Vereinbarkeitsmassnahmen steht. Die Autorin und der Autor verwenden die Frauenerwerbsquote als Indikator zur Messung der Machtressourcen von Frauen und argumentieren, dass die Frauenerwerbstätigkeit vor allem im gewerkschaftlich gut organisierten öffentlichen Sektor zu einer Erhöhung des Potentials für die Mobilisierung von Fraueninteressen führt. Huber und Stephens zeigen, dass vor allem die Interaktion zwischen sozialdemokratischen Parteien und einer hohen Frauenerwerbstätigkeit zu einer Erhöhung der Ausgaben für neue soziale Politiken, wie Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung, führt.

Später konnte in verschiedenen Studien nachgewiesen werden, dass der Ausbau von Vereinbarkeitsmassnahmen positiv korreliert mit dem Anteil Frauen in Parlamenten (deskriptive Repräsentation) (Bolzendahl/Brooks 2007, Campbell et al. 2010). Zudem konnte verdeutlicht werden, dass Frauen unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit sensibler sind für Fraueninteressen (substantive Repräsentation) (Campbell et al. 2010: 193). In allen Parteien vertreten Frauen in Parlament und Regierung stärker die Interessen von Frauen aus dem Volk als Männer. Deshalb so schliessen die Autorinnen, hat eine hohe deskriptive Repräsentation von Frauen in der Regierung positive Auswirkungen auf einen Ausbau von Vereinbarkeitspolitiken.

Neuere Studien weisen darauf hin, dass familienpolitische Reformen nicht nur durch die Vertretung von Frauen in Exekutive und Legislative erklärt werden können. Für den Erfolg entsprechender Revisionen ist die Vertretung von Fraueninteressen in verschiedenen Machtpositionen, wie Verwaltung und einflussreichen Interessengruppen, wie Gewerkschaften, zentral (Annesley 2010).

Wie beim Machtressourcenansatz wird auch in der Parteiendifferenztheorie postuliert, dass die Machtverteilung zwischen verschiedenen Interessen einen Einfluss auf die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates hat

(Castles 1982, Hibbs 1977). Die Parteiendifferenztheorie untersucht im Gegensatz zum Machtressourcenansatz den Einfluss der Zusammensetzung von Exekutive und Legislative auf die Staatstätigkeit. Ursprünglich wurde bei dieser Theorie unterschieden zwischen linker und rechter Regierungspolitik und dem entsprechenden Einfluss auf die Staatstätigkeit.

Der Machtressourcenansatz bietet sowohl eine Erklärung für den Ausbau von Wohlfahrtsstaaten in der Nachkriegszeit bis 1990 als auch eine Erklärung für die Varianz zwischen Wohlfahrtsstaaten (Bonoli/Reber 2010). Wandel ist gemäss der Logik des Machtressourcenansatzes eine Folge der Umverteilung der Machtressourcen zwischen verschiedenen Interessenvertretern in einer Gesellschaft. Nicht nur eine Umverteilung der Machtressourcen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen können einen Wandel der Sozialpolitik erklären, sondern auch veränderte Machtressourcen von christlich-demokratischen Parteien oder von Frauen. Der Einfluss der Verteilung der Machtressourcen auf die Sozialstaatstätigkeit konnte in vielen einflussreichen Studien nachgewiesen werden (Esping-Andersen 1999, Huber/Stephens 2001) und bietet auch heute noch eine Erklärung für Unterschiede in der Sozialstaatstätigkeit westlicher Demokratien (Bonoli/Reber 2010).

Die Rolle des Machtressourcenansatz zur Erklärung der Adaption westlicher Wohlfahrtsstaaten an neue soziale Risiken wurde in verschiedenen Studien untersucht (Gingrich/Ansell 2015, Huo et al. 2008, Rueda 2005, 2007). Bonoli (2005) verdeutlichte exemplarisch, dass die Betroffenen von neuen soziale Risiken über eine tiefe politische Mobilisierungskapazität und limitierte Machtressourcen verfügen. Neue soziale Risiken konzentrieren sich auf heterogene Akteursgruppen, wie junge Menschen mit tiefem Ausbildungsniveau, Familien mit kleinen Kindern oder Frauen. Diese Akteursgruppen sind in Regierungen sowie Gewerkschaften unterrepräsentiert und sie bilden nicht die Stammwählerschaft grosser Parteien. Deshalb so schliesst Bonoli, kann der Ausbau neuer sozialer Politiken nicht abschliessend mit Bezug auf den Machtressourcenansatz erklärt werden.

In der Schweiz beispielsweise konnte zu Beginn der 2000er Jahre ein Ausbau im Bereich der Familienpolitik beobachtet werden, trotz einer stabilen Regierungszusammensetzung. In Deutschland unterstützte die CDU/CSU-Regierung den Ausbau einer modernen Familienpolitik. Traditionell lehnten diese Parteien einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates generell und mit Bezug auf ihre traditionelle Werthaltung eine Modernisierung der Familienpolitik im Speziellen ab (Morgan 2013). Auch für die beobachteten unterschiedlich umfassenden Veränderungen in Schweizer Gemeinden bietet der Machtressourcenansatz keine abschliessende Erklärung. Die Regierungen in suburbanen und ländlichen Gemeinden der Schweiz sind dominiert von konservativen und bürgerlichen Parteien. Linke Parteien verfügen über eine schwache Stellung in suburbanen Gemeinden und in ländlichen Gemeinden existieren sie oftmals gar nicht (Ladner 2008, siehe Kapitel 2.5). Wenn eine Machtverschiebung in den letzten Jahren stattgefunden hat, dann zu Gunsten konservativer Parteien. Frauen sind in den Regierungen der Exekutiven untervertreten und neueste Zahlen weisen sogar darauf hin, dass deren Anteil in den letzten Jahren wieder abgenommen hat (Geser et al. 2011). Darüber hinaus waren (und sind) Fraueninteressen in der Schweiz schwach organisiert (Fuchs 2015, Martin 2002).

Auch wenn in der Analyse die Rolle von linken Parteien sowie organisierten Fraueninteressen mitberücksichtigt wird, ist ein einseitiger Fokus auf diese Faktoren wenig zielführend zur Erklärung des zu beobachtenden Phänomens.

### *Politische Institutionen*

Die drei neuen Institutionalismen stellen eine Antwort auf die behavioristischen Theorien der 1960er dar (Hall/Taylor 1996: 936). Gemäss institutionalistischen Ansätzen bewegen sich Akteure in einem Kontext von Institutionen, die ihr Handeln beeinflussen und ihren Handlungsspielraum begrenzen (Hall/Taylor 1996). Politische Institutionen determinieren die Machtverteilung zwischen politischen Akteuren. Zudem beeinflussen sie das menschliche Verhalten, indem von Institutionen abweichendes Verhalten entweder durch einen Rechtsstaat oder durch moralische Abwertung und sozialer Ausschluss sanktioniert wird.

Im Rahmen von vergleichenden Analysen wurde der Einfluss von politischen Institutionen, die den Entscheidungsprozess strukturieren, auf politischen Wandel respektive auf die Staatstätigkeit untersucht. Tsebelis (1995, 2002) untersuchte den Einfluss der Anzahl Vetospieler auf die Möglichkeit für politischen Wandel.<sup>25</sup> Tsebelis verdeutlichte, dass Politikwandel durch eine hohe Anzahl an Vetospieler erschwert wird. Je größer die Zahl der Vetospieler ist, desto geringer fällt die Sozialstaatstätigkeit aus. Dies trifft zumindest auf die Phase des Ausbaus westlicher Wohlfahrtsstaaten zu.

Auch direktdemokratische Institutionen werden als Vetospielerinnen interpretiert (Freitag/Vatter 2000: 584). Wagschal und Obinger (2000) untersuchen die Auswirkungen der direkten Demokratie auf das Niveau der Sozialstaatsausgaben. Eine Analyse aller soziapolitisch relevanten Volksabstimmungen in der Schweiz (Initiativen und Referenden) in der Zeit zwischen 1848 und 1999 zeigte für die direkte Demokratie einen Zügelungseffekt auf die Staatstätigkeit (Wagschal/Obinger 2000: 493). Polit-ökonomische Untersuchungen zu den fiskalpolitischen Wirkungen der direkten Demokratie untermauern diese Bremseffekte und verdeutlichen, dass in Gemeinwesen mit grösserer Beteiligungsmöglichkeit des Volkes die staatlichen Einnahmen und Ausgaben sowie die Haushaltsdefizite weniger schnell wachsen (Vatter 2007: 90).

Auch Immergut (1992) sowie Huber et al. (1993) haben verdeutlicht, dass Vetopunkte das Ausmass an Reformen reduzieren und die Staatstätigkeit zügeln. Gleiches gilt für einen dezentralen Staatsaufbau. Zentralisierte Kantone tätigen vergleichsweise hohe Sozialausgaben, während Kantone mit ausgebauter Gemeindeautonomie eher tiefe Sozialausgaben aufweisen (Vatter 2006). Vatter und Freitag (2002) zeigen, dass die fiskalpolitische Dezentralisierung die Handlungsspielräume der nächst höheren Staatsebene bei der Planung und Durchführung wohlfahrtsstaatlicher Politiken beschränkt und sich negativ auf den Umfang der Ausgaben der Kantone oder des Bundesstaates auswirkt.

<sup>25</sup> Vetospieler können sowohl einzelne Personen, wie ein Präsident oder auch kollektive Akteure, wie Kantone oder ein Parlament sein.

Die einflussreichen Arbeiten von Tsebelis, Immergut, Vater sowie Wagschal und Obinger konnten verdeutlichen, dass Institutionen – neben den Machtressourcen der Akteure – eine zentrale Rolle dabei spielen, die unterschiedliche Staatstätigkeit zwischen staatlichen Einheiten zu erklären. Formelle Institutionen strukturieren den Entscheidungsprozess und beeinflussen die Übersetzung der Machtressourcen von politischen Akteuren in politische Entscheide. Zur Erklärung für die beobachtete Variation im Wandel ist es deshalb relevant, politische Institutionen als erklärende Variable in der Analyse mitzuberücksichtigen. Stabile Institutionen können Wandel zwar beeinflussen, aber nicht auslösen. Zur Erklärung von Wandel im Längsschnitt sind politische Institutionen daher weniger geeignet, da diese über die Zeit meist nur wenig variieren. Staatliche Institutionen, wie der föderale Staatsaufbau oder die Instrumente der direkten Demokratie haben sich in den letzten hundert Jahren nicht oder nur minimal verändert.

### 3.1.2 Neue Erklärungen für Wandel in der postindustriellen Ära

Seit den 1990er Jahren haben verschiedene Autoren darauf hingewiesen, dass für Veränderungen in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten neue Erklärungen generiert werden müssen, die über die Annahmen der traditionellen Erklärungsansätze, wie Machtressourcen, sozioökonomische Determination oder den Einfluss von formellen politischen Institutionen hinausgehen. Im Folgenden werden drei neue Erklärungsansätze diskutiert.

#### *Historischer Institutionalismus*

In seinem Buch *the New Politics of the Welfare State* entwickelt Pierson (2001b) ein Argument basierend auf dem historischen Institutionalismus, wonach Wandel in ausgebauten Wohlfahrtsstaaten nicht zu erwarten ist. Pierson stützt sich dabei vor allem auf das Konzept der Pfadabhängigkeit und positive Feedbackeffekte.

Im historischen Institutionalismus sind Institutionen das Abbild der ungleichen Machtverteilung zwischen rivalisierenden Gruppen und schaffen damit Gewinner und Verlierer (Hall/Taylor 1996: 941). Die Macht der Gewinner wird durch eine Institution weiter gestärkt, weil die Gewinner Institutionen schaffen, durch die sie selber begünstigt werden. Deshalb verteilen Institutionen Machtressourcen zusätzlich um – zu Gunsten der Gewinner. Ausgehend von diesen Überlegungen argumentiert Pierson (2000, 2001b), dass von wohlfahrtsstaatlichen Massnahmen, wie der Altersvorsorge, eine Vielzahl von Personen profitieren. Die Profiteure – oder Gewinner – nähren die bestehenden Institutionen mit politischer Unterstützung. Damit verstärken die Institutionen das Interesse an ihrem Erhalt: Politischer Wandel erscheint in diesem Kontext als unmöglich.

Die These der Unreformierbarkeit weit ausgebauter Wohlfahrtsstaaten basiert vor allem auf dem Konzept der Pfadabhängigkeit sowie positiven Feedbackeffekten (Mahoney 2000, Pierson 2000). Simpel ausgedrückt, beinhaltet das Konzept der Pfadabhängigkeit die Idee, dass neue Entwicklungen nicht unabhängig von bestehenden Gegebenheiten sind (Mahoney 2000: 510). Alte Institutionen bestimmen, welche neuen Institutionen zu erwarten sind. Gemäss dem Konzept der Pfadabhängigkeit kann auch dann keine Divergenz sozialpolitischer Institutionen verschiedener Staaten erwartet werden, wenn politische Einheiten mit ähnli-

chen sozioökonomischen Herausforderungen konfrontiert sind. Dies ist gemäss der Pfadabhängigkeit damit zu erklären, dass bestehende Wohlfahrtsstaatsregime die Richtung der Entwicklung mitbeeinflussen.

Sowohl Mahoney (2000) als auch Pierson (2000) sehen das Phänomen von positiven Feedbacks (*increasing returns*) als dominante Ursache für pfadabhängige Entwicklungen. Aufgrund von positiven Feedbackeffekten ist die Veränderung von Institutionen mit hohen Kosten verbunden. Auch wenn es beispielsweise für die Institutionen der Sozialversicherungen eine effizientere Lösung gäbe, wie die Einführung eines Grundeinkommens, ist die Abschaffung der bestehenden Institution mit hohen Kosten verbunden. Es müssen Investitionen in die Akkumulierung von Wissen betreffend die neue Institution getätigt werden. Ausserdem existiert eine etablierte komplexe Organisation zur Umsetzung der Institution, für deren Aufbau grosse Ressourcen investiert wurden. Die grundlegende Veränderung einer Institution impliziert den Aufbau einer neuen administrativen Organisation, Handlungsabläufe werden verändert und bereits etablierte, funktionierende administrative Organisationsmuster gehen verloren. Am Erhalt bestehender Institutionen sind nicht nur die Politikadressaten interessiert, sondern in der Regel auch die an der Umsetzung beteiligten Akteure.

Aufgrund dieser positiven Feedbackeffekte sind die Kosten für institutionellen Wandel hoch, während sich die Investitionen die getätigt werden müssen, erst nach einer bestimmten Zeit bezahlt machen (Pierson 2000: 262). Gerade kurzfristig auf die nächste Wiederwahl konzentrierte politische Repräsentanten vermeiden es, diese hohen Investitionskosten zu tätigen. Aus diesem Grund weisen politische Institutionen einen starken Status quo Bias auf. Positive Feedbackeffekte führen zu pfadabhängigen Prozessen, die den Handlungsspielraum von Akteuren reduzieren und damit auch den Einfluss von politischen Akteuren auf politischen Wandel. Pfadabweichungen sind durch politische Akteure nicht ohne weiteres herbeizuführen.

Versteht man politische Entwicklung als ein pfadabhängiges Phänomen, so werden lange Zeiten der Kontinuität, die gekennzeichnet sind durch positive Feedbackeffekte, abgewechselt durch kurze Phasen der Veränderung (Thelen 2009: 474). Während kritische Zeitpunkte verantwortlich sind für Veränderungen, erklären positive Feedbackeffekte die langen Phasen der Stabilität (Mahoney 2000: 515). In den Phasen der Stabilität sind lediglich inkrementelle Anpassungen an bestehenden Institution zu erwarten: „Change continues, but it is bounded change – until something erodes or swamps the mechanisms of reproduction that generate institutional continuity“ (Pierson 2000: 76). Pfadabweichende Entwicklungen werden zurückgeführt auf kritische Zeitpunkte, die ausgelöst werden durch Krisen, respektive exogene Schocks, wie Revolutionen, Kriege oder Veränderungen in der Regierungszusammensetzung (Pierson 2000: 264, 266). Wandel wird im historischen Institutionalismus konzeptualisiert als ein Phänomen der kurzzeitig unterbrochenen Stabilität (*Punctuated Equilibrium*, Baumgartner und Jones 1991, 1993, 2014).

Akteurshandeln (*Agency*) spielt gemäss den Erkenntnissen aus der historisch-institutionalistischen Literatur, lediglich in Phasen weitreichender Veränderungen zu kritischen Zeitpunkten eine Rolle. Katznelson (2003) beispielsweise verdeutlichte, dass Institutionen das Akteurshandeln in stabilen Perioden bestimmen, während historisch wichtige Akteure die Richtung der Entwicklung bei kritischen Zeitpunkten beeinflussen konnten.



Mit dem Bezug auf das Konzept pfadabhängiger Entwicklungen und positiver Feedbackeffekte liefert der historische Institutionalismus eine starke Erklärung für Stillstand. Mit Bezug auf den historischen Institutionalismus konnte Pierson (1994, 1996, 2000, 2001b) die institutionelle Stabilität (Reformstau) in Zeiten der Austerität in den 1990er Jahren überzeugend erklären.

Erklärungsbedürftig blieben jedoch die seit den 1990er Jahren in verschiedenen westeuropäischen Staaten zu beobachtenden sozialpolitischen Veränderungen. Sowohl im Bereich der Familien- als auch im Bereich der Rentenpolitik konnten pfadabweichende Reformen in einem soziopolitisch stabilen Umfeld beobachtet werden (Fleckenstein 2011, Häusermann 2006b, Häusermann/Kübler 2010, Kübler 2007, Morgan 2013). In Deutschland beispielsweise wurde unter der CDU/CSU-Koalition der Pfad der transfer-orientierten konservativen Familienpolitik verlassen und mit einem Ausbau sozial investierender Massnahmen ein neuer Pfad beschritten (Morgan 2013). Die beobachteten Reformen lassen starke Zweifel am theoretischen Argument von Pierson aufkommen, wonach entwickelte Wohlfahrtsstaaten nicht mehr reformierbar sind. Während das theoretische Argument von Pierson dazu beigetragen hat, Stabilität zu verstehen, konnten die beobachteten Reformen durch das institutionalistische Argument nicht erklärt werden. Für die beobachteten Reformen seit den 1990er Jahren mussten weitergehende Erklärungen gesucht werden.

Um weitreichende Entwicklungen im Bereich der Familienpolitik zu verstehen, musste wiederum ein stärkerer Fokus auf den politischen Entscheidungsprozess, Akteure, deren Interessen und Strategien sowie deren Machtressourcen gelegt werden. Zur Erklärung für die Modernisierung der Familienpolitik in postindustriellen Gesellschaften existieren in der Literatur zur vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung zwei zentrale theoretische Argumente, die im Folgenden vorgestellt werden.

#### *Multidimensionaler Ansatz*

Häusermann (2006a, 2010) hat eine Theorie zur Erklärung von Renten- und Familienpolitikreformen in kontinentaleuropäischen Staaten im postindustriellen Zeitalter entwickelt. Gemäss der Autorin hat eine neue Multidimensionalität des politischen Raums dazu geführt, dass sich kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten auch in den 1990er Jahren in einem Umfeld der anhaltenden Austerität verändern konnten.

Aufgrund von sozioökonomischen Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften, so das Argument der Autorin, ist der politische Entscheidungsraum in dem wohlfahrtsstaatliche Massnahmen debattiert werden nicht mehr nur durch die klassische Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital (Verteilungskonflikt) geprägt. Vielmehr positionieren sich die Akteure neuerdings auch auf einer weiteren Konfliktlinie, die als libertär-traditionelle Werte-Dimension bezeichnet werden kann (Häusermann 2006a: 8). Die neue multidimensionale Qualität des politischen Entscheidungsraums im Bereich der Renten- und Familienpolitik schafft ein Potential für die Etablierung von neuen klassenübergreifenden Koalitionen zwischen linken und liberalen Akteuren.

Neue Werte in postindustriellen Gesellschaften, wie die Gleichstellung der Geschlechter oder Individualismus haben dazu geführt, dass in familienpolitischen Reformen zentral die Stellung der Frau in der Gesell-

schaft diskutiert wurde. In politischen Entscheidungsprozessen betreffend die Familienpolitik wurde – neben der traditionellen rechts-links Konfliktachse – eine neue Konfliktlinie salient, die als libertär-traditionelle Werte-Dimension bezeichnet werden kann (Häusermann 2006a: 8). Die Familienpolitik wurde zu einem gesellschaftspolitischen Thema, in dem die Rolle der Frau in der Gesellschaft zu einem zentralen Bestandteil der politischen Auseinandersetzungen wurde.

Die Autorin konnte zeigen, dass eine Koalition zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung im Bereich der Familienpolitik unterstützte (Häusermann 2006a, b). Im Bereich der Familienpolitik hat diese neue Multidimensionalität des politischen Entscheidungsraums zu einer Konvergenz der Positionen zwischen linken politischen Akteuren auf der einen Seite und wirtschaftsnahen politischen Kräften auf der anderen Seite geführt. Beide Akteure nehmen auf der neuen Wertekonfliktlinie eine gesellschaftsliberale Position ein. Die beiden Akteurslager unterstützen den Ausbau der familienexternen Kinderbetreuung jedoch mit unterschiedlichen Zielen. Während linke Akteure damit das Ziel der beruflichen Gleichstellung von Mann und Frau verfolgten, sehen wirtschaftliche Akteure in der Aktivierung des weiblichen Humankapitals einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum in der Schweiz. Diese modernisierenden Koalitionen im Bereich der Familienpolitik werden deshalb als *ambiguous agreement* bezeichnet (Palier 2005, Häusermann 2006b: 10).

Mit diesem theoretischen Argument konnte Silja Häusermann nicht nur den Ausbau Familienpolitik in der Schweiz, sondern auch Rentenreformen in Deutschland, Frankreich und der Schweiz in der Zeit zwischen 1970 und 2004 erklären (Häusermann 2010). Silja Häusermann konnte mit ihren Arbeiten auf eindrückliche Weise nachweisen, dass sich Wohlfahrtsstaaten trotz der durch Pierson (1996, 2000, 2001b) postulierten Stabilität auch in Zeiten der Austerität reformieren. Dafür verantwortlich war die Konvergenz von Akteurspositionen in einem zweidimensionalen Entscheidungsraum. Eine libertär ausgerichtete klassenübergreifende Koalition zwischen linken und liberalen Akteuren unterstützte einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz (Häusermann 2006b).

### *Theorie des Parteienwettbewerbs*

Der Analyserahmen des *blame avoidance* und *credit-claimings*, das von Pierson (1994, 1996, 2001b) und Weaver (1986) etabliert wurde, kann der Theorieschule des Parteienwettbewerbs zugeordnet werden. Das Konzept des *credit-claimings* bildet gemäss Bonoli (2012) eine Erklärung für den Ausbau im Bereich von aktivierenden Arbeitsmarktpolitiken und sozial investierenden Massnahmen, wie der familienergänzenden Kinderbetreuung, seit Ende der 1990er Jahre.

Gemäss dem Analyserahmen des *blame avoidance* und *credit-claiming*, folgen die Handlungen von politischen Akteuren einer Logik des *policy-seeking* und des *vote-seeking* (Bonoli 2012: 100). Diese zwei Handlungslogiken können im Widerspruch zueinander stehen, weshalb politische Akteure zwei Strategien verfolgen, *blame avoidance* und *credit-claiming*. Ein Ausbau des Wohlfahrtsstaates wird von konservativen und liberalen Akteuren hingegen grundsätzlich nicht unterstützt (*policy-seeking*), gleichzeitig können mit dieser Forde-

rung aufgrund einer modernisierten Wählerschaft in postindustriellen Gesellschaften Wählerstimmen gewonnen werden (*vote-seeking*). Deshalb verfolgen sie die Strategie des *credit-claiming*.

Bonoli (2012) argumentiert, dass die Strategie des *credit-claimings*, wonach das Handeln von Politikerinnen und Politiker motiviert ist durch die Absicht, für populäre Aktionen belohnt zu werden (Weaver 1986: 371), den Ausbau im Bereich der Familienpolitik erklären kann. Bonoli (2012) argumentiert mit Bezug auf die Strategie des *credit-claimings*, dass linke Parteien sozial investierende Politiken unterstützten, weil sie darin eine Möglichkeit sehen, um Wählerstimmen bei Personen aus der Mittelschicht zu gewinnen. Familien aus der Mittelschicht profitieren am meisten von Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung (Ghysels/Van Lancker 2011, Schlanser 2011).

In verschiedenen Studien konnte dieser von Bonoli (2012) postulierte Mechanismus nachgezeichnet werden. Morgan (2013) sowie auch Fleckenstein (2010, 2011) erklären den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung in Deutschland mit Bezug auf die Theorie des Parteienwettbewerbs. Mit dem Ziel der Maximierung von Wählerstimmen unterstützte die CDU/CSU-Koalition eine modernisierende Familienpolitik. "Party leaders sought to attract dealigning voter groups such as women. This led them to introduce feminizing reforms of their party structures and adopt progressive work-family policies that are popular with the electorate and with women in particular" (Morgan 2013: 106).

Sowohl die Theorie von Häusermann als auch das Konzept des *credit-claimings* erklären Wandel als Folge sozioökonomischer Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften. Gemäss ihrer Argumentation führen sozioökonomische Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften zu einer (Re-)positionierung von politischen Parteien und Akteuren. Aufgrund dieser Neupositionierung wird ein Koalitionspotential – beispielsweise für die Etablierung von neuen sozialen Politiken – geschaffen. Häusermann (2006a, 2010) kann zwar einen Zusammenhang zwischen der Positionierung von Akteuren in einem multidimensionalen Politikraum sowie neuen Reformkoalitionen aufzeigen, der Prozess der Koalitionenformierung steht jedoch bei beiden Erklärungsansätzen nicht im Zentrum des Interesses.

Politische Veränderungen sind aber nicht das Resultat von einem Koalitionspotential, sondern von aktuellen Reformkoalitionen. Aktuelle Reformkoalitionen werden in politischen Entscheidungsprozessen gebildet, die durch Strategien und Verhandlungen der Akteure geprägt sind (Häusermann/Zollinger 2014b). Aktuelle Reformkoalitionen können sich von einem Koalitionspotential unterscheiden, weshalb die Positionierung von politischen Akteuren in einem Politikraum noch nichts darüber aussagt, in welche Richtung sich eine Politik entwickelt, respektive wie eine Politik ausgestaltet wird. Aktuelle Reformkoalitionen beeinflussen die Ausgestaltung von Massnahmen beispielsweise im Bereich der Familienpolitik. Trotz gleichen Koalitionspotentialen aufgrund der Positionierung der Akteure in einem multidimensionalen Raum, sind verschiedene aktuelle Reformkoalitionen möglich, die wiederum zu einer Varianz in der Ausgestaltung führen. Auch Kontextfaktoren können die Entwicklung von unterschiedlichen Koalitionspotentialen beeinflussen (Häusermann 2006a, b, 2010).

Die beiden Ansätze liefern eine Formulierung dafür, wie Wandel in postindustriellen Gesellschaften erklärt werden kann. Gleichzeitig kann sowohl mit dem Ansatz von Häusermann als auch mit dem Konzept des *credit-claimings* nichts darüber ausgesagt werden, wann es zu diesem Wandel kommt, noch in welche Richtung dieser Wandel geht. Unklar bleibt, weshalb eine so hohe Varianz in der Ausgestaltung zwischen Gemeinden mit vergleichbaren sozioökonomischen Herausforderungen und ähnlicher Verteilung der Machtressourcen zwischen politischen Akteuren beobachtet werden kann. Um besser zu verstehen, wie es zu einer hohen Varianz von politischen Massnahmen in Gemeinden mit vergleichbarer politischer Zusammensetzung und ähnlichen sozioökonomischen Herausforderungen kommt, ist es relevant den Prozess der Koalitionenformierung zu analysieren, wobei auch der institutionelle Kontext der Koalitionenformierung berücksichtigt werden muss.

Die bestehenden Ansätze aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung können die beobachtete Variation der Familienpolitik, die das Resultat von unterschiedlich umfassenden Formen von Politikwandel in einem soziopolitisch stabilen Umfeld darstellt, nicht erklären. In den untersuchten Gemeinden gab es in den letzten 20 Jahren keine bemerkenswerten Machtverschiebungen zwischen politischen Akteuren. Zudem kann nicht erklärt werden, weshalb unterschiedliche Formen des politischen Wandels in politischen Einheiten mit vergleichbaren sozioökonomischen Herausforderungen beobachtet werden können. Der weitreichende Politikwandel passierte in einem Kontext sozioökonomischer Stabilität oder zumindest in der Abwesenheit eines kritischen Zeitpunkts in der Form eines klar abgrenzbaren Ereignisses. Bestehende institutionalistische Erklärungen basieren zudem auf einem dichotomen Verständnis von Wandel; Erklärungen für unterschiedlich umfassende Formen von Wandel existieren nicht. Der Fokus auf die (Re-)positionierung von Akteuren in einem (multidimensionalen) Politikraum vernachlässigt die Analyse des Prozesses der Koalitionenformierung und damit die politischen Dynamiken von Politikwandel, die im Prozess der Koalitionenformierung durch das strategische Akteurshandeln beeinflusst werden. Die hohe Varianz in der Ausgestaltung der Massnahmen in politisch ähnlich zusammengesetzten Gemeinden und in Gemeinden mit ähnlichen sozioökonomischen Herausforderungen kann mit diesen Ansätzen nicht erklärt werden.

Das nächste Kapitel widmet sich der Frage, wie Wandel in der Literatur zur Policy-Analyse erklärt wird und es wird diskutiert, welchen Beitrag diese Ansätze zur Erklärung des zu beobachtenden Phänomens unterschiedlich umfassender Formen von Politikwandel mit transformativem Potential in einem soziopolitisch stabilen Umfeld beitragen können.

### 3.1.3 Ansätze aus der Policy-Analyse

Die drei zentralen Analyserahmen zur Erklärung von Wandel im Bereich der Policy-Analyse berücksichtigen das Zusammenspiel von Institutionen, Ideen, Interessen sowie sozioökonomischen Kontextfaktoren (John 2003). Zu diesen Erklärungsansätzen gehören das Policy-Streams-Modell (PSM) von Kingdon (1984, 1995, 2010), der Punctuated-Equilibrium-Ansatz (PEA) von Baumgartner und Jones (1991, 1993) sowie Baumgartner et al. (2009, 2014) und das Advocacy-Coalition-Framework (ACF), das von Sabatier (1987, 1993a, b 1998) und Sabatier und Jenkins-Smith (1993a, b) entwickelt und von Sabatier und Weible (2007)

weiterentwickelt wurde. Alle Ansätze beinhalten Erklärungen dafür, unter welchen Umständen die politische Agenda verändert werden kann und Wandel zu erwarten ist.

In allen Ansätzen aus der Policy-Analyse wird Wandel als ein dichotomes Phänomen des punktuell unterbrochenen Gleichgewichts (*Punctuated Equilibrium*) konzeptualisiert. Folgend einem dichotomen Verständnis von Wandel, werden lange Phasen der Stabilität mit inkrementellen Politikveränderungen unterbrochen durch kurze Phasen radikaler Veränderungen. Inkrementelle Politikveränderungen werden in der Literatur zur Policy-Analyse in Zusammenhang gebracht mit Veränderungen als Folge von Lernprozessen zwischen staatlichen Akteuren (Cairney 2012: 99f.). Inkrementeller Politikwandel passiert in öffentlichen Verwaltungen, die unabhängig von Interessengruppen und politischen Parteien agieren (Hall 1993: 276). Aufgrund von unintendierten Konsequenzen werden politische Massnahmen basierend auf Lernprozessen inkrementell angepasst. In Phasen der Stabilität, antworten Entscheidungsträger auf verschiedenartige und komplexe Forderungen, indem sie existierende Politiken marginal verändern (Beyer et al. 2015: 359). Inkrementeller Wandel wird deshalb als reproduktiv und kontinuieritätswahrend definiert. Inkrementeller Wandel beinhaltet gemäss diesem Verständnis eine Adaption, die zu Reproduktion führt.

Radikale Veränderungen sind dadurch gekennzeichnet, dass nicht nur die Settings und Instrumente einer Politik verändert werden, sondern auch die Ziele, die durch eine Politik erreicht werden sollen (Hall 1993: 278f.). Signifikanter Politikwandel umfasst die Verhandlung zwischen Werten und Ideologien, weshalb bei solchen Entscheidungsprozessen auch Parteien und weitere Interessenverbände involviert sind. "First and second order change can be seen as cases of 'normal policy making', namely of a process that adjusts policy without challenging the overall terms of a given policy paradigm, much like 'normal science'. Third order change, by contrast, is likely to reflect a very different process, marked by radical changes in the overarching terms of policy discourse associated with a 'paradigm shift'" (Hall 1993: 279).

Gemäss Kingdon (1984, 1995) ist signifikanter Wandel in solchen Situationen zu erwarten, in denen die drei voneinander unabhängigen Ströme (Problemstrom, Policy-Strom, Politics-Strom) durch Policy-Entrepreneure zur Reife gebracht und gekoppelt werden. Eine notwendige Bedingung für Wandel besteht darin, dass Policy-Entrepreneure erfolgreich die Problemwahrnehmung verändert haben, für das definierte Problem eine realistische Lösungsmöglichkeit existiert und zentrale politische Akteure für das Thema sensibilisiert wurden. Auch wenn das Vorliegen sowie das Koppeln dieser drei reifen Ströme je eine notwendige Bedingung für Wandel darstellt, sind sie nicht hinreichend für Agenda-Wandel.

Agenda-Wandel gemäss Kingdon ist nur dann zu erwarten, wenn sich so genannte Policy-Fenster öffnen. Kingdon definiert ein Policy-Fenster als „(...) an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems“ (Kingdon 1984: 173). Gerade Probleme sind oft nicht offensichtlich genug für eine Regierung, um sie auf die politische Agenda zu setzen. Ein Atomkraftwerkunfall, wie in Fukushima, kann den Anstoss geben, dass Probleme wahrgenommen werden. Gemäss Kingdon (1995: 94f.) erhöhen Krisen oder mächtige Symbole die Chance, dass die drei Ströme gekoppelt werden können. Politikwandel ist folglich in den Momenten zu erwarten, in denen externe Schocks oder Krisen, die von ausserhalb des politischen Subsystems kommen, die Aufmerksamkeit für ein Thema we-

cken und ein Problem enthüllen, das durch die Regierung gelöst werden muss. Auch wenn Akteure in Form von Policy-Entrepreneuren im PSM eine zentrale Rolle zur Erklärung von Wandel einnehmen, kann Wandel gemäss dieser Theorie lediglich dann erwartet werden, wenn exogene Ereignisse ein Policy- oder ein Politics-Fenster für Wandel öffnen.<sup>26</sup>

Gemäss dem PEA von Baumgartner und Jones sind die langen Phasen der Stabilität gekennzeichnet durch ein so genanntes Policymonopol einer dominanten Koalition, die die Ausgestaltung der Politik in einem bestimmten Politikfeld bestimmen und kontrollieren (Beyer et al. 2015: 359). Die Mitglieder eines Policymonopols, wie Regierungsmitglieder, Bürokraten und Interessengruppen, möchten ihren Einfluss sichern und nehmen deswegen lediglich inkrementelle Änderungen an bestehenden politischen Massnahmen vor.

Policy-Monopole werden durch so genannte *policy images* aufrechterhalten. *Policy images* umfassen eine dominante Idee, im Sinne eines stabilen und kollektiv verinnerlichten Verständnisses eines Problems (Beyer et al. 2015: 359). Diese ideelle Hegemonie legitimiert begrenzten Politikwandel. Auch die Fragmentierung der politischen Macht fördert inkrementellen Politikwandel, weil für Politikwandel beispielsweise in dezentral organisierten Staaten ein hoher Grad an Kooperation und Koordination erforderlich ist.

Weitreichende Veränderungen bedingen die Schwächung der ideellen Hegemonie eines Policymonopols. Aufmerksamkeitsverschiebungen können zu einer Schwächung von *policy images* beitragen. Aufmerksamkeitsverschiebungen sind entweder auf exogene Schocks, wie fokussierende Ereignisse zurückzuführen. Der Atomunfall in Fukushima hat beispielsweise auf bestehende Risiken und Probleme der Atomenergienutzung hingewiesen und die dominierende Atomenergiekoalition in der Schweiz aber auch in weiteren europäischen Staaten geschwächt (Beyer et al. 2015: 359f.). Gemäss dem PEA können auch andauernde sozioökonomische Veränderungen, wie beispielsweise steigende Kriminalitätsraten oder Luftqualitätsmessungen sowie auch der Ton der Medienberichterstattung zu Wahrnehmungsverschiebungen führen. Zudem kann die Themenwahrnehmung gemäss dem PEA auch durch strategisch handelnde Akteure beeinflusst werden (Beyer et al. 2015: 360.). Weitreichende Politikveränderungen können damit sowohl durch endogene als auch durch exogene Faktoren bedingt sein.

Ob die politischen Verlierer jedoch darin erfolgreich sind, ihre neuen *policy images* zu verbreiten und damit die formale Agenda zu beeinflussen und das Policymonopol zu destabilisieren, hängt nach Ansicht von Baumgartner und Jones von einer erfolgreichen Mobilisierung unterschiedlicher *venues* für ihre *images* ab. Unter *venues* verstehen die Autoren die institutionellen Strukturen, die den politischen Entscheidungsprozess strukturieren. Dazu gehören Wahlen und Wahlkampagnen genauso wie föderale Einheiten innerhalb eines Staates. Die unterlegene Koalition versucht durch das strategische *venue-shopping* die Chance zu erhö-

<sup>26</sup> Kingdon unterscheidet zwischen Problem- und Politics-Fenstern (Herweg 2015: 332). Ein Problem-Fenster öffnet sich beispielsweise nach der Publikation von Evaluationsstudien oder bei exogenen Ereignissen, wie Katastrophen und Krisen, ein Politics-Fenster bei einer neuen Regierungszusammensetzung.

hen, ihre Interpretation der Problematik auf die formale Agenda zu setzen (Baumgartner/Jones 1993: 34f.). Entrepreneure spielen laut Baumgartner und Jones (1991: 1052, 1069) eine zentrale Rolle bei der Suche nach geeigneten *venues* und bei der Konstruktion von *policy images*. Policy-Entrepreneure betreiben strategisches Framing.<sup>27</sup>

Der PEA von Baumgartner und Jones verdeutlicht, wie es den unterlegenen Koalitionen in einem politischen Subsystem gelingen kann, durch die Interaktion von *images* und *venues* die Aufmerksamkeit und Unterstützung für ihre Themen zu erlangen und damit weitreichenden Politikwandel zu induzieren. Auch wenn externe Ereignisse Aufmerksamkeitsverschiebungen erleichtern, können diese auch durch politische Akteure selber vorgenommen werden. Weitreichender Politikwandel kann somit auch in der Absenz eines externen Ereignisses erwartet werden.

Auch das ACF versteht Wandel als dichotomes Phänomen, bei dem Phasen der Stabilität unterbrochen werden durch kurze Intervalle von weitreichenden Veränderungen in der öffentlichen Politik. Gemäss dem ACF existieren in so genannten Policy-Subsystemen mindestens zwei Advokativ-Koalitionen, die je ein spezifisches *belief system* teilen (Bandelow 2015: 308ff.). Alle Koalitionen verfügen über ein in sich kohärentes Set an Überzeugungen (*belief systems*). Die *belief systems* weisen eine dreiteilige Struktur auf und werden unterteilt in Hauptkerne, Policy-Kerne und sekundäre Aspekte (Sabatier 1998: 112, Sabatier/Weible 2007: 194ff.). Hauptkerne umfassen fundamentale normative Ansichten beispielsweise betreffend der Gewichtung von Werten wie Freiheit und Gleichheit oder Vorstellungen einer idealen Familie. Diese Hauptkerne sind das Resultat von Sozialisationsprozessen und daher sehr schwierig zu verändern. Die ideologische Komponente nimmt über die drei Stufen der drei Kategorien der *belief systems* kontinuierlich ab. Deshalb sind sowohl Hauptkerne als auch Policy-Kerne sehr schwierig zu verändern und weitreichender Politikwandel, das heisst im ACF wenn die Kern-Überzeugungen die einer Massnahme zu Grunde liegen verändert werden, ist lediglich selten zu erwarten.

Gemäss dem traditionellen Modell des ACF (Sabatier 1987, 1993a, b, 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, b) kann zwischen zwei Mechanismen unterschieden werden, die Wandel zu Grunde liegen. Inkrementelle Veränderungen bedingen Anpassungen an den Policy-Kernen und sekundären Aspekten eines *belief systems* und können durch Lernprozesse innerhalb oder zwischen Advokativkoalitionen erklärt werden. Die Veränderung der Hauptkerne des *belief systems* von politischen Advokativkoalitionen ist gemäss dem ACF lediglich aufgrund von externen Schocks, wie Umweltkatastrophen, Veränderungen in der Regierungszusammensetzung oder Veränderungen in anderen politischen Subsystemen zu erwarten. In solchen Situationen sind weitreichende Politikveränderungen zu erwarten, bei denen nicht nur die Instrumente und Settings bestehender Massnahmen angepasst werden, sondern auch die Ziele, die mit einer Politik verfolgt werden (Sabatier 1998: 118).

<sup>27</sup> Der Begriff Framing wird in Kapitel 1.3 definiert.

In der von Sabatier und Weible (2007) ergänzten Version des ACF werden zwei weitere Mechanismen genannt, die weitreichenden Politikveränderungen zu Grunde liegen können. Diese umfassen interne Schocks und ausgehandelte Kompromisse (*negotiated agreements*, Sabatier/Weible 20007: 204-207). Während externe Schocks nicht durch die Akteure innerhalb eines politischen Subsystems beeinflusst werden können, sind interne Schocks das Resultat der Handlungen von Akteuren innerhalb eines Subsystems. Akteure innerhalb eines Subsystems können selber so genannte fokussierende Ereignisse kreieren, die dazu führen, dass die Hauptkerne der *belief systems* von Advokativkoalitionen verändert werden, was zu Machtverschiebungen zwischen den Koalitionen führt und umfassenden Politikwandel erzeugt (Sabatier/Weible 2007: 204). Interne Schocks stärken die Hauptkerne der unterlegenen Koalition und vergrößern die Zweifel an den Hauptkernen der dominierenden Koalition (Sabatier/Weible 2007: 205). Akteure verfügen damit über die Möglichkeit mittels der Produktion von so genannten fokussierenden Ereignissen Lernprozesse zu induzieren, die zu weitreichendem Politikwandel führen können. Unklar bleibt, was unter fokussierenden Ereignissen zu verstehen ist und wie diese durch Akteure in einem Subsystem etabliert werden können.

Für paradigmatischen Wandel ist in allen Ansätzen Akteurshandeln ein zentraler Faktor. Gleichzeitig basieren umfassende Politikveränderungen auf Wahrnehmungsverschiebungen respektive neuen Problemdefinitionen. Diese Wahrnehmungsverschiebungen werden durch exogene Ereignisse erleichtert. Sowohl neuere Versionen des PEA als auch des ACF weisen darauf hin, dass Wahrnehmungsverschiebungen jedoch auch das Resultat von endogenen Faktoren – von strategisch handelnden Akteuren sein können, die entweder strategisches Framing vornehmen oder fokussierende Ereignisse selber induzieren. Herausforderer von Policy-Monopolen oder hegemonialen Advokativkoalitionen haben keinen Einfluss auf inkrementelle Veränderungen in den Phasen der Stabilität. Die Konzeptualisierung der Rolle von Akteuren beschränkt sich auf die Form des weitreichenden Politikwandels. Nur wenn es Akteuren gelingt in einem aufwändigen Prozess der Probleminterpretation und der Aktivierung von neuen institutionellen Ebenen, ein bestehendes Policymonopol zu destabilisieren, können sie Veränderungen mitbeeinflussen. Inkrementelle Anpassungen werden durch die Akteure der Policy-Monopole oder der hegemonialen Advokativkoalition beeinflusst und kontrolliert.

Die Erkenntnisse von Kübler (2007) sowie von Häusermann und Kübler (2010) weisen darauf hin, dass der paradigmatische Wandel im Bereich der nationalen Familienpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren lediglich mit Bezug auf ideelle Erklärungsfaktoren zu verstehen ist. Kübler (2007) verdeutlicht, dass es linken politischen Akteuren durch strategisches Framing gelang, dass liberale politische Akteure die Familienpolitik als Arbeitsmarktpolitik wahrnahmen. Linke politische Akteure lenkten die Problemwahrnehmung auf einen prognostizierten Fachkräftemangel und präsentierten die familienergänzende Kinderbetreuung als Lösung zur Akquirierung von gut ausgebildetem weiblichem Humankapital für den Arbeitsmarkt. Aufgrund dieser neuen Probleminterpretation unterstützten gegen Ende der 1990er Jahre immer mehr liberal eingestellte politische Akteure aus der FDP und dem Arbeitgeberverband einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung. Lernprozesse bei den liberalen politischen Akteuren führten zu einer Machtverschiebung im politischen Subsystem, die in der Etablierung einer neuen Advokativkoalition zwischen lin-



ken und liberalen Akteuren mündete. Die paradigmatischen Veränderungen im Bereich der Familienpolitik können durch das strategische Framing von linken politischen Akteuren und Lernprozesse bei Mitgliedern der vormals dominanten Adovokativkoalition und nicht durch einen exogenen Schock erklärt werden.

Häusermann und Kübler (2010) verdeutlichen, dass erfolgreiche Reformen im Bereich der Familienpolitik in der Schweiz durch situative Koalitionen zustande kamen, die sich dann bildeten, wenn durch die entsprechende Massnahme verschiedene Ziele erreicht werden konnten, wie das bei der familienexternen Kinderbetreuung der Fall war (Häusermann/Kübler 2010: 173). Die Tatsache, dass seit Ende der 1990er Jahre verschiedene Frames in der familienpolitischen Debatte der Schweiz beobachtet werden konnten (Familienpolitik als Wirtschaftspolitik, als Sozialpolitik, als Gleichstellungspolitik oder als Bildungspolitik), erhöhte die Möglichkeiten des Bildens von Koalitionen. Häusermann und Kübler (2010) können überzeugend aufzeigen, dass das Auftauchen eines neuen Frames im Bereich der Familienpolitik in der Schweiz – namentlich die Interpretation der Familienpolitik als Arbeitsmarktpolitik – zu einer neuen Koalition zwischen linken politischen Akteuren auf der einen Seite und Arbeitgeberinteressen sowie liberalen politischen Akteuren auf der anderen Seite führten. Beide politischen Akteure unterstützten einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung – allerdings mit unterschiedlichen Zielen. Linke politische Akteure verfolgten mit einem Ausbau der familienergänzende Kinderbetreuung gleichstellungspolitische Ziele. Für liberale politische Akteure sollte dadurch gut ausgebildetes Humankapital für den Arbeitsmarkt rekrutiert werden.

Bei Reformen, die auf der Grundlage solcher Koalitionen zu Stande kamen, sprechen Häusermann und Kübler (2010: 186) deshalb von so genannten *ambiguous agreements* (Palier 2005). Damit meinen sie Arrangements zwischen Akteuren, die durch die gleichen Instrumente ganz andere Ziele verfolgen. Diese *ambiguous agreements* verdeutlichen zudem, so Häusermann und Kübler, dass keine stabile dominante progressiv orientierte Koalition existiert. Die Koalitionen sind gemäss den Autoren sehr instabil, weil die Entscheidung dafür, eine solche Allianz zu bilden, immer noch stark vom Ermessen der politischen Akteure sowie der Ausgestaltung der Massnahme abhängt. Die Unterstützung der Arbeitgeberschaft für den Ausbau der familienexternen Kinderbetreuung, die klar entscheidend war für den Erfolg dieser Reformen, war immer strikt gebunden an relativ enge ökonomische Ziele, namentlich die Aktivierung gut ausgebildeter Frauen (Häusermann/Kübler 2010: 187).

Mit ihren Beiträgen konnten Häusermann und Kübler zu einem besseren Verständnis von weitreichendem politischen Wandel in einem soziopolitisch stabilen Umfeld beitragen. Mit Rekurs auf ideenbasierte Ansätze konnten Sie verdeutlichen, dass der signifikante Politikwandel auf nationaler Ebene in der Schweiz im Bereich der Familienpolitik, das Ergebnis einer Multiplikation von Frames im Politikfeld der Familienpolitik darstellte. Die Multiplikation von Frames konnte von Akteuren im Prozess der Koalitionenformierung strategisch genutzt werden. Der weitreichende Politikwandel wird erklärt mit Rekurs auf ideationale Entrepreneure, die verschiedene Frames entweder strategisch nutzten oder durch strategisches Framing eine Wahrnehmungsverschiebung induzieren konnten. Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung wird als Resultat eines *ambiguous agreement* zwischen liberalen und linken politischen Akteuren angesehen, die die Reformen mit Rekurs auf einen Arbeitsmarkt- respektive einen Gleichstellungs-Frame unterstützten.

Für das in dieser Arbeit zu erklärende Phänomen von unterschiedlich umfassenden Formen des Politikwandels in einem soziopolitisch stabilen Umfeld, sind die Analyserahmen aus der Policy-Analyse aus drei Gründen nicht geeignet. Erstens konzipieren alle Erklärungen Wandel als ein dichotomes Phänomen. Damit können graduelle Politikveränderungen weder erfasst noch erklärt werden. Während – mindestens in den neueren Versionen des PEA und ACF – anerkannt wird, dass strategisches Akteurshandeln zu weitreichenden Politikveränderungen führen kann, bleibt die Rolle von Akteuren, deren Strategien und Machtressourcen in den Phasen der Stabilität unterkonzeptualisiert. Lediglich beim ACF wird die Rolle von Akteurshandeln in den Phasen inkrementeller Anpassungen diskutiert. Der ACF fokussiert jedoch stark auf die Rolle von Lernen, während andere mögliche Mechanismen respektive Strategien zur Beeinflussung von politischem Wandel ausser Acht gelassen werden. Damit bleiben zweitens Akteurshandeln und die Möglichkeiten von Akteuren zur Beeinflussung von graduellen Veränderungen in Phasen der Stabilität in allen Ansätzen aus der Policy-Analyse unterkonzeptualisiert. Drittens werden die Wirkungen inkrementeller und umfassender Politikveränderungen in den Ansätzen nicht berücksichtigt. Damit schaffen diese Ansätze keine theoretische Verbindung der beiden miteinander zusammenhängenden Phänomene der Entscheidungsfindung und den Wirkungen einer Massnahme.

### **3.1.4 Zusammenfassung, Kritik und Argument**

In diesem Kapitel wird zusammenfassend festgehalten, weshalb die präsentierten Erklärungsansätze das zu beobachtende Phänomen des inkrementell diskontinuierlichen Wandels – gradueller Wandel mit transformativem Potential – nicht angemessen erklären können. Traditionelle Erklärungsansätze aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung können das Phänomen aus den folgenden drei Gründen nicht erklären.

- (1) Der Wandel konnte in einem Umfeld politischer Stabilität beobachtet werden. Damit kann eine Veränderung der Machtressourcen verschiedener Interessen in einer Gesellschaft den beobachteten Wandel nicht angemessen erklären.
- (2) In politischen Einheiten mit vergleichbaren sozioökonomischen Herausforderungen können unterschiedlich umfassende Formen von Wandel beobachtet werden. Zudem variieren die Angebote in ihrer Ausgestaltung. Damit können sozioökonomische Veränderungen auf der Makroebene, wie eine Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit oder eine gestiegene Nachfrage nach Frauen auf dem Arbeitsmarkt, die beobachteten Veränderungen nicht abschliessend erklären.
- (3) Auch wenn formelle Institutionen den Prozess der Koalitionenformierung strukturieren und die Ausgestaltung der Politik mitbeeinflussen können, können formelle Institutionen den beobachteten Wandel nicht erklären. Formelle Institutionen, wie der Föderalismus oder die direktdemokratischen Instrumente wurden in den letzten 20 Jahren nicht verändert.

Der klassisch historische Institutionalismus sowie auch die Ansätze aus der Policy-Analyse bieten aus den folgenden vier Gründen keine angemessene Erklärung für das zu beobachtende Phänomen unterschiedlich umfassender transformativer Formen von Wandel in einem soziopolitisch stabilen Umfeld.

(1) Alle Ansätze basieren auf einer zumindest dichotomen Konzeption von Wandel, wonach lange Phasen der Stabilität, die gekennzeichnet sind durch stabilitätserhaltende inkrementelle Anpassungen, durch kurze Phasen von umfassendem Politikwandel mit weitreichenden Folgen abgewechselt werden. Graduelle Abstufungen von Wandel können gemäss diesem Verständnis von Wandel weder erfasst noch erklärt werden.

(2) Weitreichende Politikveränderungen sind in allen Ansätzen lediglich selten zu erwarten, da institutionelle Gewinner am Machterhalt interessiert sind und deswegen den Status quo verteidigen. Sowohl im historischen Institutionalismus als auch im PSM von Kingdon wird umfassender Wandel lediglich dann erwartet, wenn ein exogener Schock zu einem kritischen Zeitpunkt ein so genannt exogenes Gelegenheitsfenster öffnet (siehe Kapitel 3.1.3). Damit liefern diese beiden Ansätze keine Erklärung für weitreichenden Politikwandel in einem soziopolitisch stabilen Umfeld. Auch das ACF und der PEA sehen zur Erklärung für weitreichende Politikveränderungen exogene Schocks vor. Exogene Schocks ermöglichen Wahrnehmungsverschiebungen und vereinfachen damit eine veränderte Problemwahrnehmung. Diese beiden Faktoren sind gemäss den zwei Ansätzen aus der Policy-Analyse (ACF und PEA) eine notwendige Bedingung für weitreichenden Politikwandel. In den neueren Versionen des ACF und des PEA können Policy-Entrepreneure auch selber, durch strategisches Framing oder die Produktion von fokussierenden Ereignissen, Problemaufmerksamkeit und Wahrnehmungsverschiebungen erzeugen. Gemäss diesen Ansätzen ist weitreichender Politikwandel auch in Zeiten der Stabilität zu erwarten.

(3) Bei allen in Kapitel 3.1.3 vorgestellten Erklärungsansätzen, die Wandel als ein Phänomen der kurzzeitig unterbrochenen Stabilität verstehen, ist die Konzeptualisierung von Akteurshandeln auf die Phasen weitreichender Politikveränderungen beschränkt. Alle Ansätze gehen davon aus, dass institutionelle Verlierer Wandel in Zeiten der Stabilität nicht gemäss ihren Interessen beeinflussen können. Arbeiten in der Tradition des historischen Institutionalismus gehen noch weiter und postulieren, dass Akteurshandeln lediglich zu kritischen Zeitpunkten des weitreichenden Politikwandels überhaupt einen Einfluss auf die Politikgestaltung haben kann (siehe Kapitel 3.1.2). Aber auch im PSM und im PEA wird angenommen, dass institutionelle Verlierer lediglich über weitreichende Politikveränderungen einen Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben können. Auch wenn institutionelle Verlierer inkrementelle Veränderungen in einem günstigen Umfeld durch Lernprozesse (ACF) beeinflussen können, wird auch im ACF postuliert, dass die inkrementellen Anpassungen von den dominierenden Akteuren einer hegemonialen Advokativkoalition beeinflusst und kontrolliert werden. Zusammenfassend gehen alle Erklärungsansätze davon aus, dass inkrementelle Veränderungen in den Zeiten der Stabilität von institutionellen Gewinnern, hegemonialen Advokativkoalitionen oder Policy-Monopolen beeinflusst und kontrolliert werden. Deshalb wirken inkrementelle Anpassungen stabilitätserhaltend und weisen keine transformativen Effekte auf.

Die Rolle von Akteurshandeln zur Erklärung von Wandel in Zeiten der Stabilität, respektive der Einfluss von institutionellen Verlierern auf inkrementellen Politikwandel, bleibt damit in den bestehenden Erklä-

rungsansätzen aus der Policy-Analyse sowie des historischen Institutionalismus unterkonzeptualisiert. Die politische Dynamik (die Rolle von Akteuren, deren Interessen und Strategien) bei inkrementellen Anpassungen in Phasen der Stabilität ist bei diesen Ansätzen nicht Bestandteil der Erklärung für inkrementellen Politikwandel. Es besteht deshalb ein Bedarf zur Klärung der Rolle von Akteuren (institutionellen Verlierern, Mitgliedern von unterlegenen Koalitionen) in politischen Entscheidungsprozessen, die zu inkrementellem Politikwandel führen und deren Einfluss auf politische Veränderungen bei inkrementellem – und vermeintlich kontinuierlichkeitserhaltendem – Politikwandel in Phasen der Stabilität.

(4) Bei allen Ansätzen wird Wandel aufgrund formaler Veränderungen an bestehenden Institutionen beurteilt. Die Wirkungen dieser Veränderungen werden zur Beurteilung der Form des Wandels nicht betrachtet. Damit bieten diese Ansätze keine integrale Erklärung für das beobachtete Phänomen der graduellen Veränderungen mit transformativem Potential.

Neue Erklärungen für Wandel aus der Literatur zur vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung, wie der multidimensionale Erklärungsansatz von Häusermann (2006a, 2010) oder das Argument des *credit-claimings* gemäss Bonoli (2012), erklären sozialpolitischer Reformen in westlichen Demokratien mit der Repositionierung von politischen Parteien in postindustriellen Gesellschaften. Diese Ansätze bieten jedoch weder eine Erklärung dafür, weshalb der Wandel in verschiedenen Staaten – oder Gemeinden – trotz ähnlichen sozioökonomischen Herausforderungen zu einem anderen Zeitpunkt erfolgt, noch weshalb unterschiedliche Formen des Wandels in Gemeinden desselben Kantons mit vergleichbarem politischen Kräfteverhältnis beobachtet werden können. Auch wenn die Repositionierung von Parteien eine Erklärung für Wandel darstellen kann, bildet diese Repositionierung lediglich ein Koalitionspotential, das in politischen Entscheidungsprozessen, die geprägt sind von den Strategien und Aushandlungsprozessen zwischen Akteuren, in tatsächliche Koalitionen übersetzt werden muss (Häusermann/Zollinger 2014b). Um zu verstehen, wann und in welcher Art sich Wohlfahrtsstaaten verändern, muss der der politischen Koalitionsbildung zu Grunde liegende politische Entscheidungsprozess analysiert werden (Palier 2005: 129).

Zusammenfassend wird argumentiert, dass zur Erklärung der beobachteten unterschiedlich umfassenden transformativen Veränderungen in Schweizer Gemeinden (1) eine neue Konzeption von Wandel notwendig ist, die mit dem in der Literatur dominanten dichotomen Verständnis von Wandel bricht und Wandel als ein kontinuierliches Phänomen konzeptualisiert. (2) Der Fokus zur Erklärung der inkrementellen Veränderungen mit transformativem Potential auf endogene Faktoren, wie Akteurshandeln in Zeiten der Stabilität gelegt werden muss. (3) Zur Erklärung der hohen Varianz in der Ausgestaltung in Gemeinden mit ähnlichen sozioökonomischen Herausforderungen und vergleichbarem politischen Kräfteverhältnis muss der Fokus auf die dem Wandel zu Grunde liegenden politischen Entscheidungsprozesse gelegt werden. Zudem fehlt in der bestehenden Literatur zu politischem Wandel im Bereich der Sozialpolitik (4) ein theoretisches Rahmenwerk, das nicht nur die Ursachen von Wandel erklärt, sondern auch einen Zusammenhang zwischen dem Entscheidungsprozess, der Ausgestaltung und den Wirkungen einer Massnahme herstellt. Nur mit einer Theorie, die einen Zusammenhang zwischen Ursachen und Wirkungen der beobachteten Verän-

derungen herstellt, kann die Frage danach beantwortet werden, wer *weshalb* in welcher Weise vom Prozess der Adaption von Wohlfahrtsstaaten an neue soziale Risiken in postindustriellen Gesellschaften profitiert.

Zur Erklärung des zu beobachtenden Phänomen der unterschiedlich umfassenden Formen von Wandel mit transformativem Potential in einem soziopolitisch stabilen Umfeld, dient ein theoretisches Modell, das von Streeck, Mahoney und Thelen erarbeitet wurde (Streeck/Thelen 2005a, Mahoney/Thelen 2010a). Mahoney und Thelen (2010a) unterscheiden zwischen vier Formen des graduellen Wandels, die in dieser Arbeit mit Ersetzung, Ergänzung, Übertragung und Stillstand bezeichnet werden und liefern eine theoretische Erklärung für diese Formen von Wandel.

Mahoney und Thelen (2010a) argumentieren, dass bei der Analyse von Wandel in ausgebauten postindustriellen Wohlfahrtsstaaten der Fokus auf endogene Faktoren sowie die Rolle von Akteuren, so genannten Wandelagentinnen und Wandelagenten, in politischen Entscheidungsprozessen gelegt werden muss. Ihre analytische Perspektive liegt damit auf endogenen Faktoren für Wandel sowie der Rolle von Akteuren, deren Interessen und Strategien. Der Mechanismus der zu politischen Veränderungen führt, liegt gemäss ihren Annahmen, im Gegensatz zu den Modellen aus der Policy-Analyse oder den Theorien des Neo-Institutionalismus, nicht ausserhalb des politischen Subsystems, sondern innerhalb. Sie gehen davon aus, dass der Wandel öffentlicher Politik durch den Konflikt zwischen Akteuren erklärt werden kann, welche ungerechten Verteilungskonsequenzen von bestehenden Politiken ausgesetzt sind. Daher beeinflussen die bestehenden Politiken endogen die Akteure sowie deren Interessen in einem Reformprozess. Politische Massnahmen, „(...) do themselves provide opportunities for change, because they allow change-agents to foster reform coalitions by drawing on the complex and varied distributional consequences of institution“ (Engeli/Häusermann 2009: 6). Gemäss Mahoney und Thelen (2010a) verfügen so genannte Wandelakteure auch in Zeiten soziopolitischer Stabilität über einen Handlungsspielraum um politische Veränderungen zu induzieren und diese auch zu beeinflussen.

Sowohl institutionelle Verlierer als auch institutionelle Gewinner versuchen als so genannte Wandelagentinnen und Wandelagenten ständig (und nicht nur in Zeiten der Krise) bestehende Institutionen dahingehend zu verändern, dass diese ihren Interessen dienen. Die Vorgehensweise sowie die Forderungen betreffend Wandel dieser Wandelagentinnen und Wandelagenten sind abhängig vom politisch-institutionellen Kontext in dem sie sich befinden. Mahoney und Thelen unterscheiden zwischen vier Typen von Wandelagentinnen und Wandelagenten, die in dieser Arbeit als offene Angreifer, verdeckte Angreifer, Opportunisten und Symbionten bezeichnet werden. Sind diese erfolgreich können vier unterschiedliche Formen von graduellem Wandel, Ersetzung, Ergänzung, Übertragung und Stillstand erwartet werden.

Um diese durch endogene Faktoren bedingten graduellen Wandel zu analysieren, bietet es sich gemäss Streeck und Thelen (2005a) an, politische Entscheidungsprozesse mit einem Fokus auf politische Akteure und deren Ressourcen zu untersuchen. „We submit that a close analysis of the processes through which they (political economies of advanced capitalism) are currently changing can provide a particularly fertile terrain within which to explore frequently overlooked mechanisms and modes of change more generally“ (Streeck/Thelen 2005a: 1).

Thelen, Streeck und Mahoney argumentieren (Mahoney/Thelen 2010a, Streeck/Thelen 2005a, Thelen 2009), dass eine Fokussierung auf die Dichotomie zwischen inkrementellen und signifikanten Veränderungen wenig zielführend ist, um Veränderungen in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten angemessen zu erfassen. Sie argumentieren, dass lediglich bei einer Betrachtung der Wirkungen der zu beobachtenden formellen Veränderungen an politischen Institutionen etwas über Wandel ausgesagt werden kann. So gesehen kann auch ein Stillstand Wandel bedeuten (Hacker 2005). Werden bestehende sozialpolitische Massnahmen nicht an neue Herausforderungen in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten angepasst, so kann dies weitreichende Folgen für die soziale Absicherung von Personen in einer Gesellschaft haben. Wird beispielsweise kein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung geschaffen, sind Frauen, die von einem männlichen Ernährer unabhängig leben möchten, nicht mehr gegen soziale Risiken abgesichert. Dies kann mit einer Erosion der Ziele bestehender Sozialversicherungen gleichgesetzt werden. So gesehen kann auch ein Stillstand transformative Wirkungen aufweisen und damit weitreichenden Politikwandel darstellen. Deshalb, so das Argument von Thelen (2009), Streeck und Thelen (2005a) sowie Mahoney und Thelen (2010a), kann lediglich durch die Betrachtung der Wirkungen verschiedener Formen von Wandel etwas über deren transformatives Potential ausgesagt werden. Lediglich bei einer Berücksichtigung der Effekte von graduellen Veränderungen, so das Argument der Autoren, kann beurteilt werden, ob die beobachteten Veränderungen zur Erhaltung des Status quo dienen und inkrementell stabilitätserhaltend (kontinuierlich) sind oder aber transformative Effekte aufweisen und damit inkrementell diskontinuierlichen Wandel darstellen. Mit ihrem Fokus auf graduell transformative Veränderungen, umfasst die Theorie von Mahoney und Thelen eine theoretische Verbindung zwischen den Ursachen und Wirkungen von Wandel.

Die Theorie von Mahoney und Thelen wird in Kapitel 4.1 vorgestellt. Das folgende Kapitel beinhaltet eine Zusammenfassung des Forschungsstands zu den Wirkungen sozial investierender Massnahmen.

### **3.2 Forschungsstand zu den Wirkungen sozial investierender Massnahmen**

Dieses Kapitel umfasst die Präsentation aktueller Erkenntnisse zu den Wirkungen sozial investierender Massnahmen. Zudem werden Arbeiten vorgestellt, in denen Unterschiede zwischen sozialstaatlichen Massnahmen mittels Typologien erfasst werden. Als soziale Investitionspolitik wirkt die familienergänzende Kinderbetreuung auf zwei verschiedene Dimensionen der Ungleichheiten in einer Gesellschaft (Morel et al. 2012). Durch die Aktivierung von Frauen für den Arbeitsmarkt kann die familienergänzende Kinderbetreuung erstens zur beruflichen Gleichstellung zwischen Mann und Frau beitragen (Jenson 2009). Als Investition in die frühkindliche Bildung trägt die familienergänzende Kinderbetreuung zweitens zur Umverteilung von Fähigkeiten und Chancen von Kindern mit unterschiedlichem soziokulturellem Hintergrund bei und kann damit ein Beitrag leisten zur sozialen Inklusion und Kohäsion (Esping-Andersen 2002: 20, 29f.).

In diesem Kapitel wird zuerst die Literatur zu den Wirkungen der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die berufliche Gleichstellung der Geschlechter präsentiert (Kapitel 3.2.1), bevor in Kapitel 3.2.2 Erkenntnisse zu den Wirkungen neuer sozialer Politiken, wie der familienergänzenden Kinderbetreuung, auf die

vertikale Umverteilung zwischen Einkommensklassen vorgestellt werden. In Kapitel 3.2.3 wird die Literatur präsentiert, die sich genereller mit den Auswirkungen eines sozial investierenden Staates auf die Armutsreduktion in westeuropäischen Staaten auseinandersetzt.

### **3.2.1 Wirkungen auf die berufliche Gleichstellung der Geschlechter**

Gemäss Esping-Andersen (1999) kann die Unabhängigkeit von Frauen von einem männlichen Ernährer nur mittels de-familialisierenden Massnahmen erreicht werden. Als paralleles Kriterium zur De-Kommodifizierung<sup>28</sup> sollen de-familialisierende sozialpolitische Massnahmen dazu beitragen, die soziale und ökonomische Unabhängigkeit von Individuen von familiären Verbindungen zu maximieren (Esping-Andersen 1999: 45). De-familialisierende Massnahmen unterstützten Frauen darin, ohne die Anbindung an einen männlichen Ernährer ein existenzsicherndes Einkommen zu erwirtschaften. Das Ausmass, in welchem die Betreuungsaufgaben innerhalb von Familien durch wohlfahrtsstaatliche Massnahmen substituiert werden, bestimmt, ob ein Wohlfahrtsstaat als de-familialisierend oder familialisierend bezeichnet werden kann (Leitner 2003: 354, 357f.). Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung sind ein staatliches Substitut für die Betreuungsarbeit in Familien und werden daher als typische de-familialisierende Politiken bezeichnet (Esping-Andersen 1999, 2002, Leitner 2003). Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung unterstützen die Erwerbsbeteiligung von Frauen und bergen damit ein Potential für die berufliche Gleichstellung der Geschlechter.

Studien aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung zeigen, dass die Verfügbarkeit von familienergänzender Kinderbetreuung die Erwerbsquote von Frauen positiv beeinflusst. Anttonen und Sipilä (1996: 93ff.) konnten diesen Zusammenhang für skandinavische Länder in den 1980er Jahren nachweisen. Stadelmann-Steffen (2007) fand einen positiven Zusammenhang zwischen dem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung und der Erwerbsquote von Frauen bei einem Vergleich zwischen Schweizer Kantonen. Die Studie von Stadelmann-Steffen (2007) verdeutlichte aber, dass das Krippenangebot die Erwerbsquote von Müttern verschiedener Bildungsschichten unterschiedlich beeinflusst. Die Autorin (2007: 604) verdeutlicht, dass das Erwerbsverhalten von Frauen der mittleren und hohen Bildungsgruppe signifikant stärker vom Krippenangebot abhängt, als jenes von schlecht gebildeten Müttern. Diesen Befund interpretiert sie in der Weise, dass die familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz vor allem von jenen Frauen genutzt wird, die auf Grund ihres individuellen Hintergrunds, wie einer tertiären Ausbildung, durch die jeweilige politische Massnahme angesprochen werden (Stadelmann-Steffen 2007: 609).

Leitner (2003) hat ausserdem in ihrem viel zitierten Artikel 'varieties of familialism' verdeutlicht, dass verschiedene Varianten (de-)familialisierender Politiken existieren, die entsprechend ihrer Ausgestaltung un-

<sup>28</sup> Siehe dazu Kapitel 1.1.

terschiedliche Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter haben.<sup>29</sup> Leitner untersucht dabei nicht nur den Einfluss auf die berufliche Gleichstellung der Geschlechter, sondern auch auf die Gleichstellung von Frauen und Männern im Bereich der Betreuungs- und Hausarbeit. Leitner geht von Variation innerhalb beider Formen der Familienpolitik (familiarisierend und de-familiarisierend) aus und leitet daraus vier Idealtypen familienpolitischer Wohlfahrtsstaatsregime ab (Leitner 2003: 358). Die Autorin (2003: 358-359) unterscheidet zwischen optionalem Familiarismus, explizitem Familiarismus, De-Familiarismus und implizitem Familiarismus.

Mit ihrer Analyse kann Leitner verdeutlichen, dass in verschiedenen West-Europäischen Staaten, wie Belgien, Dänemark, Frankreich oder Schweden, so genannte Varianten des Familiarismus existieren, die keine negativen Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter aufweisen (Leitner 2003: 361). In diesen Ländern sind familiaristische Massnahmen, wie Mutter- und Vaterschaftsurlaube, nicht beeinflusst von einem traditionellen Verständnis der Geschlechterrollen. Politische Massnahme im System des so genannten 'de-gendered familiarism' stellen den Wert der familiären Betreuungsarbeit mit Erwerbsarbeit gleich und ermöglichen damit die finanzielle Unabhängigkeit der Betreuungspersonen (Leitner 2003: 368). Damit schaffen familiarisierende Politiken Anreize, die Betreuungsarbeit zwischen Männern und Frauen aufzuteilen.

Damit konnte Leitner verdeutlichen, dass nicht nur de-familiarisierende Politiken, wie die familienergänzende Kinderbetreuung, zu einer Gleichstellung der Geschlechter beitragen, sondern auch entsprechend ausgestaltete politische Massnahmen, die die familiäre Betreuungsarbeit aufwerten und staatlich unterstützen. Werden Elternurlaube von Vätern in Anspruch genommen, können Sie bestehende Geschlechterrollen aufbrechen und zu einer erhöhten Gleichstellung zwischen Mann und Frau beitragen. Wie ihre Analyse verdeutlichte, ist das Wirkpotential von (de-)familiarisierenden Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter davon abhängig, welche Dimension der Gleichstellung betrachtet wird. Leitner hat mit ihrem Beitrag darauf aufmerksam gemacht, dass bei einer Beurteilung des Wirkpotentials von (de-)familiarisierenden Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter nicht lediglich das Kriterium der Frauenerwerbsquote von Relevanz ist. Mehr Gleichstellung zwischen Mann und Frau kann nicht nur über eine erhöhte Erwerbsquote von Frauen, sondern auch durch eine erhöhte Betreuungsquote von Männern erreicht werden.

Während Leitner das Potential von familiarisierenden politischen Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter untersucht, fehlt eine vergleichende Analyse dieses Potentials für de-familiarisierende Politiken, wie die familienergänzende Kinderbetreuung. Es bleibt unklar, ob sich auch unterschiedlich ausgestal-

<sup>29</sup> Bei de-familiarisierenden politischen Massnahmen wird die Betreuungsfunktion der Familie durch den Wohlfahrtsstaat oder den Markt übernommen (Leitner 2003: 354, 357f.). Die familienergänzende Kinderbetreuung wird in ihrem Artikel als de-familiarisierende Massnahme kategorisiert. Zu familiarisierenden politischen Massnahmen zählt Leitner beispielweise den Mutter- und Vaterschaftsurlaub.



tete de-familialisierende Politiken im Hinblick auf deren Potential für die Gleichstellung der Geschlechter unterscheiden.

Auch Jenson (2009) betont, dass eine Beurteilung des Wirkpotentials von sozialpolitischen Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter, die sich ausschliesslich auf die Erwerbsquote stützt, zu kurz greift. Wie bereits von Nancy Fraser (1994) verdeutlicht wurde, bedeutet eine Gleichstellung der Geschlechter mehr als berufliche Gleichstellung. Eine gegenseitige Annäherung der Frauen- an traditionelle Männerbiographien und der Männer- an traditionelle Frauenbiographien wäre dabei zielführend. Jenson kritisiert in ihrem Artikel, dass eine umfassende Beurteilung der Wirkungen sozialpolitischer Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter im Diskurs des sozial investierenden Staates unterzugehen droht. Beim sozial investierenden Staat steht die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen im Zentrum der Diskussionen (Jenson 2009: 472).<sup>30</sup> Dies wirke auf den ersten Blick wie ein Sieg der feministischen Bewegung und ihrer Kritik an den bestehenden Geschlechterverhältnissen in einer Gesellschaft. Bei genauerer Betrachtung sehe man jedoch, dass durch die Engführung der Debatte im sozial investierenden Staat viele feministische Forderungen verloren gingen (Jenson 2009: 472).

Im Zentrum des Interesses des sozial investierenden Staates stehe die Aktivierung von weiblichem Humankapital für den Arbeitsmarkt. Andere Forderungen der feministischen Bewegung betreffend die Gleichstellung der Geschlechter, wie Antidiskriminierung, Lohngleichheit oder die Anerkennung der Betreuungsarbeit, werden in den Diskussionen rund um den sozial investierenden Staat jedoch vollständig ausser Acht gelassen, so die Autorin. Auch die ökonomische Autonomie von Frauen oder die Gleichberechtigung am Arbeitsplatz stehen nicht im Zentrum der Diskussionen rund um die familienergänzende Kinderbetreuung. „Declining attention to equality of condition or even equal opportunities for women and men is a hallmark of the social investment perspective“ (Jenson 2009: 467). Im sozial investierenden Wohlfahrtsstaat erfolgt eine Fokussierung auf die Arbeitsmarktintegration von Frauen und damit auf die Angleichung der weiblichen an die männliche Biographie. Die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt soll primär ein Beitrag zur Lösung von Demographieproblemen und der Überalterung der Gesellschaften, und erst sekundär ein Beitrag zur ökonomischen Autonomie von Frauen in postindustriellen Gesellschaften leisten. Deshalb, so Jenson, drohen die Forderungen feministischer Kreise nach mehr Gleichstellung der Geschlechter im sozial investierenden Staat unterzugehen.

<sup>30</sup> Das Ziel von sozial investierenden Massnahmen ist soziale Absicherung mittels Arbeitsmarktbeteiligung. Ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung stellt eine Investition in Frauen dar. Durch die familienergänzende Kinderbetreuung können Frauen und Mütter einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Eine Arbeitsmarktbeteiligung ermöglicht Frauen eine soziale Absicherung unabhängig von einem männlichen Ernährer (siehe Kapitel 1.1).

### 3.2.2 Wirkungen auf die soziale Kohäsion zwischen Bildungsniveaus und Einkommensklassen

Ghysels und Van Lancker (2011) konnten auf überzeugende Weise verdeutlichen, dass die theoretisch erwarteten positiven Wirkungen des sozial investierenden Staates auf die vertikale Umverteilung zwischen Einkommensklassen in der Realität nicht automatisch zu erwarten sind. Wie die Resultate zur Region Flandern verdeutlichten, konnte selbst ein durch den Staat subventioniertes Kinderbetreuungsangebot mit einkommensabhängigen Tarifsystemen eine vertikale Umverteilung nicht begünstigen. Ghysels und Van Lancker (2011) zeigen in einer Fallstudie zur Region Flandern in Belgien, dass höhere Einkommensquintile stärker von den öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung und Elternurlaub profitieren als tiefe Einkommensquintile. Die öffentlichen Mittel fließen vor allem zu Haushalten mit zwei Einkommen und zu Personen mit höherem Ausbildungsniveau.

Die Ergebnisse aus der Fallstudie zur Region Flandern in Belgien verglichen Van Lancker und Ghysels (2012) mit den einkommensabhängigen Nutzungsmustern in Schweden. Sie untersuchten, welche Einkommensquintile von den öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung profitieren. Die in der Region Flandern in Belgien beobachteten einkommensabhängigen Nutzungsmuster konnten in Schweden nicht beobachtet werden (Van Lancker/Ghysels 2012: 132). In Schweden wurde das Angebot von Kindern aus unterschiedlichen Einkommensquintilen proportional genutzt. Diese unterschiedlichen Nutzungsmuster konnten beobachtet werden, obwohl die Angebote in Flandern und Schweden über vergleichbare einkommensabhängige Tarifsysteme verfügen (Van Lancker/Ghysels 2012: 133-135). Ursachen für die beobachteten einkommensabhängigen Nutzungsmuster werden nicht systematisch untersucht. Als Ursachen vermuten die Autoren Unterschiede bei der Ausgestaltung, namentlich dem Umfang des Angebots.

Vor dem Hintergrund dieser Resultate bringen Ghysels und Van Lancker berechtigterweise Zweifel an der Kapazität der familienergänzenden Kinderbetreuung für vertikale Umverteilung zwischen Einkommensklassen an. „We have developed the argument that if childcare policies are used mainly by those already working, and scarce budgetary resources are allocated to those high up in the income distribution, genuine concern is warranted about distributional consequences and effectiveness as a productive social policy instrument“ (Van Lancker/Ghysels 2012: 138).

Die von Ghysel und Van Lancker für die Region Flandern beobachteten einkommensabhängigen Nutzungsmuster, existieren auch bei der Nutzung von Kitas in der Schweiz (Schlanser 2011). Schlanser konnte mittels einer statistischen Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) aus dem Jahr 2008 verdeutlichen, dass bei der Nutzung des Krippenangebots in der Schweiz nicht nur einkommensabhängige Nutzungsmuster existieren, sondern dass es bei der Nutzung auch kulturelle Unterschiede gibt. Die Wahrscheinlichkeit für die Krippennutzung ist bei Eltern mit einem hohen Bildungsniveau höher als bei Eltern mit tiefem Bildungsniveau (Schlanser 2011: 117). Zudem zeigt die Analyse, dass die Nutzungswahrscheinlichkeit je nach nationaler Herkunft unterschiedlich ist. Personen aus türkischen sowie jugoslawischen Familien der ersten Einwanderungsgeneration weisen eine tiefere Wahrscheinlichkeit auf, ein Angebot in einer Krippe zu nutzen als Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft (Schlanser 2011: 97). Bei Eingewanderten der ersten Generation aus Frankreich, Portugal, Deutschland und Grossbritannien ist die

Wahrscheinlichkeit eine Krippe zu nutzen hingegen signifikant höher als bei Schweizerinnen (Schlanser 2011: 97, 117).

Zusammenfassend verdeutlichen die Ergebnisse von Schlanser (2011), dass in der Schweiz zwei Gruppen von Kindern existieren, die aufgrund ihrer Herkunft geringere Chancen haben einen Krippenplatz zu nutzen. Dazu zählen Kinder mit Eltern mit einem tiefen Ausbildungsniveau sowie Kinder aus Familien mit spezifischem Migrationshintergrund. Dieses Resultat weist darauf hin, dass in der Schweiz gerade diese Kinder die Angebote in Kitas am wenigsten nutzen, die aus sozialpolitischer Perspektive die zentrale Zielgruppe darstellen. Schlanser (2011) warnt deshalb davor, dass es bei der Krippennutzung in der Schweiz zu einem Matthäus-Effekt kommt. Mit diesem Begriff wird ein Zustand umschrieben, bei dem diejenigen Personen, die bereits über die meisten Ressourcen verfügen, aufgrund eines staatlichen Leistungssystems das für alle konzipiert ist, noch mehr Begünstigungen erhalten. Auch Schlanser (2011) nennt keine Ursachen für die beobachteten einkommensabhängigen und kulturell bedingten Nutzungsmuster.

Die Ergebnisse von Schlanser (2011) betreffend die einkommensabhängigen Nutzungsmuster bei Kitas konnten von Abrassart und Bonoli (2015) für den Kanton Waadt bestätigt werden. Ihre Resultate verdeutlichen, dass Kitas überproportional häufig von Familien aus hohen Einkommensschichten genutzt werden. Abrassart und Bonoli (2015) können in ihrer Studie mittels quantitativer Methoden überzeugend nachweisen, dass diese Nutzungsmuster auf unterschiedliche Kosten der Angebote zurückgeführt werden können. Einkommensabhängige Nutzungsmuster sind in diesen Gemeinden ausgeprägter, in denen die Kosten für die tiefsten Einkommensgruppen vergleichsweise am höchsten sind. Schlanser (2011) sowie auch Abrassart und Bonoli (2015) untersuchen lediglich die Nutzungsmuster in Kitas. Aussagen über die Nutzung weiterer Typen der familienergänzenden Kinderbetreuung sind aufgrund ihrer Resultate nicht möglich.

Auch Vaalavuo (2013) analysierte die redistributiven Wirkungen von neuen sozialen Politiken. In einer vergleichenden Analyse zwischen westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten (Dänemark, Slovenien, Grossbritannien, Spanien, Frankreich, Niederlande) untersuchte sie, welche Einkommensquintile von den steigenden öffentlichen Mittel für neue soziale Politiken in welchem Umfang profitieren (Vaalvuo 2013: 516). Zu den neuen sozialen Politiken zählt sie nicht nur die familienergänzende Kinderbetreuung für Kinder im Alter zwischen null bis drei Jahren, sondern auch schulergänzende Angebote, wie Tagesschulangebote sowie öffentliche Leistungen für die Betreuung von älteren Personen. Ihre Ergebnisse verdeutlichen, dass die Ausgaben für neue soziale Politiken in den letzten Jahren in allen untersuchten Ländern gestiegen sind (Vaalavuo 2013: 525). Zudem kann Vaalavuo (2013: 528) verdeutlichen, dass in allen untersuchten Staaten ausser Dänemark die Umverteilungswirkung von neuen sozialen Politiken im Jahr 2007 höher ist, als diese von alten sozialen Politiken. Tiefe Einkommensquintile konnten in diesen Ländern von neuen sozialen Politiken mehr profitieren als von alten sozialen Politiken, wie Pensions- oder Arbeitslosenversicherung.

Diese widersprüchlichen Resultate verdeutlichen, dass aufgrund des Forschungsstands keine allgemeingültigen Aussagen zu den Wirkungen von neuen sozialen Politiken auf die vertikale Umverteilung möglich sind. Die Studien weisen darauf hin, dass die Art der Messung von neuen sozialen Politiken einen Einfluss auf deren Wirkpotential hat. Werden neben Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung im

frühkindlichen Bereich auch die Ausgaben für ausserschulische Kinderbetreuung sowie die Betreuung von älteren Personen mitberücksichtigt, haben neue soziale Politiken einen stärker positiven Einfluss auf die vertikale Umverteilung. Auch fällt eine Beurteilung des Wirkpotentials positiver aus, wenn das Umverteilungspotential von neuen sozialen Politiken mit dem von alten sozialen Politiken verglichen wird (Vaalavuo 2013). Gleichzeitig zeigen die Studien von Ghysels und Van Lancker (2011, 2012), Schlanser (2011) sowie Abrassart und Bonoli (2015), dass für eine Beurteilung der redistributiven Wirkungen die tatsächlichen Nutzungsmuster erhoben werden müssen. Eine Analyse der potentiellen Verteilung der Mittel aufgrund der Einkommensverteilung in einer Gesellschaft sagt noch nichts darüber aus, wer in Wirklichkeit von den Mitteln profitiert (Vaalavuo 2013).<sup>31</sup> Alle Autoren sind sich jedoch darin einig, dass ein positives Wirkpotential nur dann erwartet werden kann, wenn keine einkommensabhängigen Nutzungsmuster respektive unterschiedliche Nutzungsmuster aufgrund der Herkunft existieren (Vaalavuo 2013: 531). Ursachen für einkommensabhängige Nutzungsmuster wurden bis jetzt lediglich in der Studie von Abrassart und Bonoli (2015) systematisch untersucht. Diese Autoren können in ihrer Studie nachweisen, dass hohe Kosten tiefe Einkommensquintile von einer Nutzung des Angebots in Kitas abhalten. Vor dem Hintergrund dieser Resultate erscheint ein Fokus auf einkommensabhängige Nutzungsmuster der Angebote sowie deren Ursachen zentral, um das Wirkpotential der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die soziale Kohäsion zu beurteilen.

### 3.2.3 Wirkungen auf Armutsreduktion

Gemäss der Interventionslogik des sozial investierenden Staates soll Armutsreduktion (respektive soziale Absicherung gegen Krankheit, Alter, Invalidität etc.) durch Re-Kommodifizierung erreicht werden (siehe Kapitel 1.1). Verschiedene neuere Studien untersuchen mittels quantitativer Untersuchungsdesigns den Zusammenhang zwischen Massnahmen des sozial investierenden Wohlfahrtsstates und Armutsreduktion in europäischen Staaten.

Cantillon (2011) versucht einen Zusammenhang herzustellen zwischen der Etablierung von neuen sozialen Politiken und der Armutsreduktion in der Europäischen Union in den letzten zehn Jahren. Im Zentrum steht die Frage, wie erfolgreich die Lissabon Strategie der EU mit ihrem Fokus auf einen sozial investierenden Staat war (Cantillon 2011: 432). Die überraschende Erkenntnis von Cantillon besteht darin, dass alle EU-Mitgliedstaaten in den 2000er Jahren steigende Erwerbsquoten verzeichneten, während keine Armutsreduktion erzielt werden konnte. „(...) despite higher employment rates and increasing average incomes, nowhere has any substantial progress been made in combating relative financial poverty during the last 40 years“ (Cantillon 2011: 435). Cantillon (2011: 445) verdeutlicht, dass lediglich Personen mit hohem Bil-

<sup>31</sup> Vaalavuo untersucht wie hoch die staatlichen Beiträge für die jeweiligen Einkommensquintilen sind. Für die familienergänzende Kinderbetreuung sind Daten zur einkommensabhängigen Nutzung vorhanden, für den Bereich der Altenpflege fehlen diese. Für den Bereich der Altenpflege geht sie deshalb von einer proportionalen Nutzung aus (Vaalavuo 2013: 523).

dungsniveau von mehr und besseren Jobs profitieren konnten. Zudem profitierten diejenigen Personen, die bereits erwerbstätig waren, überproportional von neuen sozialen Politiken, wie der familienergänzenden Kinderbetreuung. Daraus folgert Cantillon, dass der stagnierende Anteil der von Armut betroffenen Personen auf strukturelle Faktoren zurückgeführt werden kann. Personen mit schlechten Startchancen, wie einem tiefen Ausbildungsniveau, konnten entweder nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden oder eine Erwerbstätigkeit hat nicht dazu beigetragen, dass diese Personen aus der Armut befreit werden konnten. Personen, die betroffen sind von Armut, konnten aufgrund der Veränderungen in postindustriellen Arbeitsmärkten nicht von der steigenden Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt profitieren. Daraus schliesst Cantillon, dass die Strategie der Lissabon Agenda wonach mit einem sozial investierenden Wohlfahrtsstaat mehr Gerechtigkeit hergestellt werden sollte, nicht erfolgreich war. Neue soziale Politiken verfehlen ihr Ziel, mittels der Kommodifizierung von Arbeitskräften zur Armutsreduktion beizutragen.

Auch Taylor-Gooby et al. (2015) betonen, dass strukturelle Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt die Wirksamkeit von neuen sozialen Politiken negativ beeinflussen können. Sie weisen darauf hin, dass das Ziel eines sozial investierenden Staates, soziale Absicherung mittels einer erhöhten Erwerbstätigkeit zu erreichen, nur dann funktioniert, wenn auf dem Arbeitsmarkt mehr und qualitativ gute Jobs zur Verfügung stehen. Sie untersuchten in ihrer Studie den Einfluss von neuen sozialen Politiken auf die Erwerbsbeteiligung sowie auf Armutsraten in 17 europäischen Ländern zwischen 2001 und 2007. Ihre Resultate verdeutlichen, dass neue soziale Politiken erfolgreicher darin sind, die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen als darin, Armut zu reduzieren. Höhere Beschäftigungsraten, so die Konklusion der Autoren, hatten damit einen geringen Einfluss auf die Reduktion von Armut, obwohl gemäss der Wirkungslogik des sozial investierenden Staates höhere Erwerbsraten der beste Weg sind zur Armutsreduktion. Den Zusammenhang zwischen höheren Beschäftigungsraten und stagnierenden Armutsraten erklären die Autoren damit, dass die neu geschaffenen Arbeitsstellen prekäre Beschäftigungsverhältnisse beinhalten. Gemäss den Autoren haben internationale Kapitalmärkte, globalisierte Produktionsmöglichkeiten sowie eine zunehmend vereinfachte Arbeitskräftemigration in postindustriellen Gesellschaften zur Deregulierung der Arbeitsmärkte beigetragen (Taylor-Gooby et al. 2015: 84). In diesem Umfeld kann gemäss den Autoren ein Erfolg einer sozialen Investitionsstrategie nur dann erwartet werden, wenn auch Regulierungen im Arbeitsmarkt betreffend die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse erfolgen würden. Höhere Beschäftigungsraten per se haben keinen positiven Einfluss auf die Reduktion von Armutsraten (Taylor-Gooby et al. 2015: 86, 100).

Im Gegensatz zu diesen eher pessimistischen Erkenntnissen zum Wirkpotential von neuen sozialen Politiken auf die Reduktion von Armutsraten, weisen die Ergebnisse von Van Vliet und Wang (2015) darauf hin, dass der negative Zusammenhang zwischen dem Ausbau von neuen sozialen Politiken und Armutsraten nicht für alle europäischen Staaten generalisierbar ist (Van Vliet/Wang 2015: 611). Van Vliet und Wang (2015) untersuchten den Zusammenhang zwischen sozial investierenden Sozialpolitiken und der Variation der Armutsraten mittels statistischer Verfahren in 15 europäischen Ländern in einem Zeitraum zwischen 1997 und 2007 (Van Vliet/Wang 2015: 612). Während in nordischen Staaten Europas ein negativer Zusammenhang zwischen neuen sozialen Politiken und Armutsreduktion besteht, zeigen ihre Resultate für alle

anderen untersuchten europäischen Länder einen Zusammenhang zwischen Stagnation oder gar Anstieg der Armutsraten und dem Ausbau von neuen sozialen Politiken zulasten alter Wohlfahrtsstaatsprogrammen.

Auch wenn die Untersuchung der Kausalität des Zusammenhangs zwischen neuen sozialen Politiken und der Reduktion von Armut methodisch schwierig ist, weisen die Ergebnisse aus aktuellen Studien darauf hin, dass die Wirkungen neuer sozialer Politiken auf die Reduktion von Armut weniger positiv ausfallen, als durch das Konzept eines sozial investierenden Staates theoretisch angenommen. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass die Wirkungen nicht kontextunabhängig sind und demnach von Land zu Land unterschiedlich ausfallen können. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass Massnahmen des sozial investierenden Staates lediglich dann erfolgreich sein können, mittels Arbeit Armut zu verhindern, wenn auf dem Arbeitsmarkt qualitativ gute Jobs angeboten werden. Prekäre Arbeitsverhältnissen sind Steine in der Wirkungsmühle sozial investierender Massnahmen. Deshalb, so die Argumentation mehrerer Autorinnen und Autoren, ist das Wirkpotential von neuen sozialen Politiken von strukturellen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt abhängig. Ohne die Schaffung einer ausreichend hohen Anzahl an gut bezahlten und sicheren Arbeitsstellen auf dem Arbeitsmarkt, verfehlen sozial investierenden Politiken ihr Ziel der Armutsreduktion via Kommodifizierung.

Diese Studien weisen auf einen weiteren Aspekt bei der Beurteilung der Wirksamkeit der familienergänzenden Kinderbetreuung. Arbeitsbedingungen haben einen Einfluss auf die berufliche Gleichstellung der Geschlechter. Lediglich dann, wenn de-familialisierende Massnahmen Frauen ermöglichen ein Einkommen zu erwirtschaften, das sie unabhängig macht von einem männlichen Ernährer, kann die familienergänzende Kinderbetreuung zu einer Gleichstellung der Geschlechter beitragen. In der Terminologie von Esping-Andersen (1999) bedeutet dies, dass ein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung lediglich dann ein hohes Potential für die De-Familialisierung aufweist, wenn Frauen durch ihre Erwerbsbeteiligung ein Einkommen erwirtschaften können, das sie unabhängig macht von familiären Verbindungen und damit von einem männlichen Ernährer. Zur Beurteilung des Wirkpotentials der familienergänzenden Kinderbetreuung für die Gleichstellung der Geschlechter interessiert deshalb nicht nur das Potential entsprechender Massnahmen für eine höhere Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen, also die Ebene der Nutzerinnen der Angebote. Vielmehr ist es auch zentral, ob für die Betreuungspersonen in den Angeboten Arbeitsverhältnisse geschaffen werden, die es ihnen ermöglichen, einen eigenen Haushalt zu führen und sich, unabhängig von einem männlichen Ernährer, ausreichend gegen soziale Risiken abzusichern (vgl. auch Jensen 2009). Schliesslich können sozial investierende Massnahmen ihr Ziel, Armutsreduktion durch Kommodifizierung, lediglich dann erreichen, wenn eine Beschäftigung eine soziale Absicherung ermöglicht. Dies ist vor allem im schweizerischen Sozialstaat zentral, wo Sozialversicherungen auf dem Beitragsprimat basieren, das heisst der Umfang der sozialen Absicherung von der Höhe des Einkommens abhängig ist.

Die präsentierten makroökonomischen Studien deuten darauf hin, dass das Ziel sozial investierender Massnahmen, mittels der Kommodifizierung von Frauen deren soziale Absicherung zu erreichen, möglicherweise auch aufgrund struktureller Faktoren im Arbeitsmarkt nicht erreicht werden kann. Trotzdem wurde

bis anhin nie untersucht, welche Auswirkungen die Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung auf der Ebene der Leistungserbringenden, sprich als Arbeitgeber auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion haben.

### 3.2.4 Zusammenfassung

Die präsentierten Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass die empirisch beobachtbaren Wirkungen von sozial investierenden Massnahmen weit weniger positiv ausfallen, als theoretisch angenommen wird. Als typische sozial investierende Massnahme wirkt die familienergänzende Kinderbetreuung auf zwei Dimensionen der Ungleichheit in einer Gesellschaft. Sie schafft die Voraussetzung für eine höhere Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und kann damit einen Beitrag leisten zur beruflichen Gleichstellung der Geschlechter. Als soziale Investition in die frühkindliche Bildung kann sie dazu beitragen, die soziale Kohäsion zu steigern. Die Ergebnisse aus den präsentierten Studien verdeutlichen, dass diese Ziele nicht oder nur teilweise erreicht werden können. Durch eine systematische Analyse des Wirkpotentials verschiedener Typen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowohl auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als auch auf der Ebene der Leistungsanbieter, kann diese Arbeit zu einem vertieften Verständnis der möglichen Auswirkungen de-familialisierender Massnahmen auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion beitragen. Der aktuelle Stand der Literatur zu den Wirkungen neuer sozialer Politiken verdeutlicht vor allem drei zentrale Punkte, die bei der Konzeptualisierung des Wirkpotentials der familienergänzenden Kinderbetreuung in dieser Arbeit berücksichtigt werden müssen.

Erstens zeigen die theoretischen Überlegungen sowie auch die empirischen Resultate zu den geschlechterspezifischen Wirkungen von familialisierenden und de-familialisierenden Politiken, dass die Auswirkungen familienpolitischer Massnahmen auf die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur davon abhängt, bis zu welchem Grad die Betreuungsarbeit von der Familie externalisiert werden kann. Die Wirkung auf die Gleichstellung der Geschlechter ist auch davon abhängig, wie die politischen Massnahmen ausgestaltet sind. Während Leitner (2003) auf eindrückliche Weise verdeutlicht, dass auch familialisierende Politiken – beispielsweise durch eine angemessene staatliche Entschädigung der familiären Betreuungsarbeit – einen Beitrag zur Geschlechtergleichheit in einer Gesellschaft leisten können, bleibt unklar, welches Wirkpotential unterschiedliche Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Gleichstellung der Geschlechter haben. Die Studie von Leitner (2003) verdeutlicht, dass das Wirkpotential (de-)familialisierender Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter von der Ausgestaltung der Massnahmen abhängig ist. Durch die Analyse des Wirkpotentials verschiedener Idealtypen der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Gleichstellung der Geschlechter, können durch die vorliegende Arbeit die Erkenntnisse von Leitner (2003) zum Wirkpotential von familialisierenden Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter ergänzt werden, mit Erkenntnissen zum entsprechenden Wirkpotential von de-familialisierenden Massnahmen.

Zweitens werden in der Literatur zum Gleichstellungspotential von sozial investierenden Massnahmen Bedenken geäussert, dass bei einer einseitigen Betrachtung der Wirkungen familienergänzender Kinderbe-

treuungsangebote auf die Aktivierung von Frauen für den Arbeitsmarkt, weitere Dimensionen der Geschlechtergleichstellung ausser acht gelassen werden (Jenson 2009). Dazu gehören beispielsweise die Forderungen nach Lohngleichheit oder nach der Anerkennung der Gleichwertigkeit von Betreuungs- und Erwerbsarbeit. Deshalb sollte bei einer Konzeptualisierung der Wirkungen der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur die Frauenerwerbsquote berücksichtigt werden.

In makroökonomischen Untersuchungen, die den Zusammenhang zwischen neuen sozialen Politiken und der Reduktion von Armutsraten untersuchen, wird betont, dass das Wirkpotential von neuen sozialen Politiken auch von strukturellen Faktoren auf dem Arbeitsmarkt abhängig ist (Cantillon 2011). Nur wenn mehr und qualitativ bessere Jobs geschaffen werden, können sozial investierende Politiken ihr Ziel erreichen, mittels der Kommodifizierung zur Armutsreduktion beizutragen.

Diese Studien machen klar, dass bei einer Beurteilung der Wirkungen de-familialisierender Massnahmen auf die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur das Kriterium der Frauenerwerbsquote berücksichtigt werden sollte. Sowohl Jenson (2009) als auch Cantillon (2011) weisen darauf hin, dass zur Beurteilung des Wirkpotentials von neuen sozialen Politiken, wie der familienergänzenden Kinderbetreuung, auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion, nicht nur der Effekt dieser Massnahmen auf die Erwerbsquote oder die einkommensabhängigen Nutzungsmuster betrachtet werden sollte. Sowohl für die Gleichstellung der Geschlechter als auch für die soziale Kohäsion ist es relevant, dass im Rahmen sozial investierender Massnahmen Arbeitsplätze geschaffen werden, die eine soziale Absicherung der Beschäftigten ermöglichen. Ausgehend von den Überlegungen von Jenson (2009) sowie Cantillon (2011) wird im Rahmen dieses Beitrags nicht nur untersucht, welches Wirkpotential die Angebote für die Frauenerwerbsquote aufweisen, sondern es werden auch die Arbeitsbedingungen der Betreuungspersonen in den Angeboten analysiert und es wird untersucht, wie die soziale Durchmischung bei den Arbeitnehmenden ausgestaltet ist.

Deshalb werden in dieser Arbeit nicht nur die Wirkungen auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer der Angebote analysiert, sondern auch auf der Ebene der Leistungserbringenden. Auch wenn die Arbeitsverhältnisse in Betreuungsangeboten lediglich ein kleiner Anteil der Beschäftigungsverhältnisse in der Schweiz ausmachen, so kann doch argumentiert werden, dass gerade bei sozial investierenden Massnahmen ein Interesse daran bestehen sollte, dass durch diese Massnahmen keine prekären Arbeitsverhältnisse geschaffen werden.

Drittens konnte durch Van Lancker und Ghysels (2012) auf eindrückliche Weise verdeutlicht werden, dass auch bei Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung, die über einkommensabhängige Tarifsyste-me verfügen, einkommensabhängige Nutzungsmuster bestehen. Die Angebote in Kitas werden überproportional häufig von Kindern aus Familien mit hohem Einkommen oder von Eltern mit hohem Bildungsniveau genutzt. Diese Ergebnisse wurden auch für den Schweizer Fall bestätigt. Wenig untersucht sind bis anhin vor allem die Ursachen für diese einkommensabhängigen Nutzungsmuster sowie die Nutzungsmuster verschiedener Typen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Durch eine Analyse des Wirkpotentials



von vier verschiedenen Idealtypen der Kinderbetreuung kann in dieser Arbeit eine Aussage zum Nutzungsmuster verschiedener Typen der familienergänzenden Kinderbetreuung gemacht werden.

### **3.3 Studien aus der Schweiz – empirische Forschungslücke**

Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung wurde in der Schweiz bereits vielfach analysiert. Die Studie von Binder et al. (2003) beinhaltet Informationen über die Ausgestaltung und die Entwicklung der Familienpolitik in Schweizer Kantonen, Städten und Gemeinden. Das Zustandekommen der unterschiedlichen Ausgestaltung der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene wird durch den theoretischen Rahmen des Advokativkoalitionenansatzes (ACF) von Sabatier und Jenkins-Smith erklärt. Die Studie fokussiert auf die Ausgestaltung der Familienpolitik insgesamt und nicht auf die familienergänzende Kinderbetreuung im Speziellen. Die Wirkungen der entsprechenden Ausgestaltung der Familienpolitik werden in der Analyse nicht berücksichtigt.

Sowohl in der Untersuchung von Kübler (2007) als auch in jener von Häusermann und Kübler (2010) werden die Ursachen von Revisionen im Bereich der Familienpolitik auf nationaler Ebene analysiert. Sie beziehen sich zur Erklärung des Phänomens auf ideenbasierte Ansätze wie den ACF (Kübler 2007) oder das Konzept des Framings (Häusermann/Kübler 2010).

Berther (2006) untersuchte in ihrer Lizentiatsarbeit die Determinanten der Staatstätigkeit im Bereich der Familienpolitik in Zürcher Gemeinden (Berther 2006: 13). Zur Erklärung dieser Unterschiede stützt sie sich auf traditionelle Erklärungsansätze aus der Literatur zur vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Ihre Resultate verdeutlichen, dass eine starke Vertretung von linken, liberalen und christlichen Parteien in der Exekutive einer Gemeinde einen positiven Einfluss auf die Staatstätigkeit im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung aufweist. Dieses Ergebnis interpretiert Berther (2006: 63) dahingehend, dass auch auf kommunaler Ebene eine 'Kinderbetreuungs-Koalition' zwischen den liberalen und christlich-wertkonservativen Parteien und den sozialdemokratischen Parteien besteht, die ihren gemeinsamen Schwerpunkt in der Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat.

Auch Thoenen (2010) untersuchte im Rahmen ihrer Dissertation die Determinanten für den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz. Ihre Analyse fokussiert auf die nationale Ebene. Zur Erklärung der Veränderungen bezieht sie sich auf traditionelle Erklärungsfaktoren aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung. Sowohl Thoenen als auch Berther fokussieren in ihren Analysen auf die Höhe der Staatstätigkeit. Eine detaillierte Analyse der Ausgestaltung der Angebote steht hingegen nicht im Zentrum dieser Arbeiten.

Ein aktueller Beitrag von Stern et al. (2013) gibt erstmals einen Überblick über den Ausbau des Angebots im vorschulischen Bereich in allen Gemeinden der Schweiz. Die Ergebnisse aus dieser Studie verdeutlichen, dass das Angebot in den Gemeinden der Schweiz in den letzten zwanzig Jahren ausgebaut wurde, auch

wenn regional unterschiedlich stark. Die Analyse beinhaltet jedoch weder Angaben dazu, wie die Angebote ausgestaltet sind, noch werden die Unterschiede zwischen den Gemeinden erklärt.

Obwohl die kommunale Ebene in der Schweiz die zentrale politische Entscheidungsebene betreffend Ausbau und Ausgestaltung der familienergänzenden Kinderbetreuung darstellt (siehe Kapitel 2), fehlt bis anhin eine schweizweit vergleichende Analyse des Wandels im Bereich der Familienpolitik auf kommunaler Ebene, die nicht nur auf die Höhe der Staatstätigkeit fokussiert, sondern auch die unterschiedliche Ausgestaltung der Angebote berücksichtigt. Die bestehenden Studien zeigen auf, wie Entwicklungen auf nationaler Ebene erklärt werden können (Häusermann/Kübler 2010, Kübler 2007) und welche Faktoren die Staatstätigkeit auf kommunaler und nationaler Ebene beeinflussen (Berther 2006, Binder et al. 2003, Thoenen 2010). Was bis anhin fehlt, ist eine schweizweit vergleichende Analyse zu den Determinanten sowie den Auswirkungen der spezifischen Ausgestaltung der Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene. Mit einer Analyse der Ausgestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung sowie deren Ursachen und Wirkungen, kann die Arbeit einen Beitrag zur Schliessung einer empirischen Forschungslücke leisten.

## 4 Theorie

In dieser Arbeit wird untersucht, *wer weshalb* in welcher Weise von wohlfahrtsstaatlichen Anpassungen an neue soziale Risiken in postindustriellen Gesellschaften profitiert. Um diese Frage zu beantworten, werden in der Arbeit zwei forschungsleitende Fragestellungen untersucht. Erstens wird untersucht, wie der politische Wandel im Bereich der Familienpolitik erklärt werden kann, und zweitens wird analysiert welche Wirkungen diese Veränderungen auf die davon betroffenen Personen haben.

Entsprechend den beiden forschungsleistenden Fragestellungen nach den Ursachen und Wirkungen des Wandels beinhaltet dieses Kapitel zwei theoretische Ansätze. Zur Erklärung des beobachteten Phänomens des graduellen Wandels mit transformativem Potential wird in Kapitel 4.1 das theoretische Modell von Mahoney und Thelen (2010a) vorgestellt. Die Etablierung einer neuen Typologie zur Erfassung der Varianz der Ausgestaltung der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung in Schweizer Gemeinden dient der Konzeptualisierung sowie der empirischen Überprüfung der Wirkungen der beobachteten Veränderungen. Die theoretische Herleitung dieser Typologie sowie das theoretische Wirkpotential unterschiedlicher Typen der Kinderbetreuung werden in Kapitel 0 vorgestellt.

### 4.1 Theorie zu den Ursachen für Wandel

Die der Theorie zugrunde liegenden Zusammenhänge basieren auf einem neo-institutionalistischen Verständnis zwischen Struktur und Akteurshandeln. Der Überblick zu den Zusammenhängen, die durch die Theorie erklärt werden, wird ergänzt durch Ausführungen zu einem neo-institutionalistischen Verständnis des Verhältnisses zwischen Struktur und Akteuren (Kapitel 4.1.1). In Kapitel 4.1.2 folgen Ausführungen zu weiteren grundlegenden Annahmen der Theorie. Die Übertragung der Theorie auf den Wandel der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden wird in Kapitel 4.1.3 diskutiert. Kapitel 4.1.4 stellt die verschiedenen Formen des politischen Wandels vor. In Kapitel 4.1.5 werden schliesslich drei Hypothesen formuliert und theoretisch begründet. Das theoretische Argument wird in Kapitel 4.1.6 zusammengefasst und es wird verdeutlicht, dass die gewählte Theorie das beobachtete Phänomen des inkrementell diskontinuierlichen Wandels angemessener erklären kann als die in der Literatur existierenden theoretischen Erklärungsansätze für Wandel im Bereich der Sozialpolitik.

#### 4.1.1 Überblick zu den Zusammenhängen der Theorie

Zur Erklärung von Wandel fokussiert die Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) auf Akteurshandeln in politischen Entscheidungsprozessen. Die Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) basiert auf einem neo-institutionalistischen Verständnis des Zusammenhangs zwischen Struktur und Akteurshandeln (Hall/Taylor 1996). Die grundlegende Annahme neoinstitutionalistischer Ansätze besteht darin, dass Akteurshandeln von strukturellen Begebenheiten nicht unabhängig ist. Allen Ansätzen ist die Annahme gemeinsam, dass Akteure von Institutionen unterschieden werden können. Akteure handeln nicht unabhän-

gig von ihrem Kontext, ihre Handlungsmöglichkeiten werden durch den Kontext, in dem sie sich befinden, bestimmt.

Gemäss einem neo-institutionalistischen Verständnis sind die Handlungen von Akteuren in politischen Entscheidungsprozessen immer eingebettet in institutionelle Rahmenbedingungen und somit davon nicht unabhängig. Institutionelle Rahmenbedingungen entfalten niemals ohne die Existenz von Akteurshandeln eine Wirkung auf ein soziales Phänomen. Im Modell von Mahoney und Thelen (2010a: 4) wird postuliert, dass die institutionellen Rahmenbedingungen das Kalkül und das Verhalten der Akteure beeinflussen; dieses Verhalten wiederum generiert das Makrophänomen.

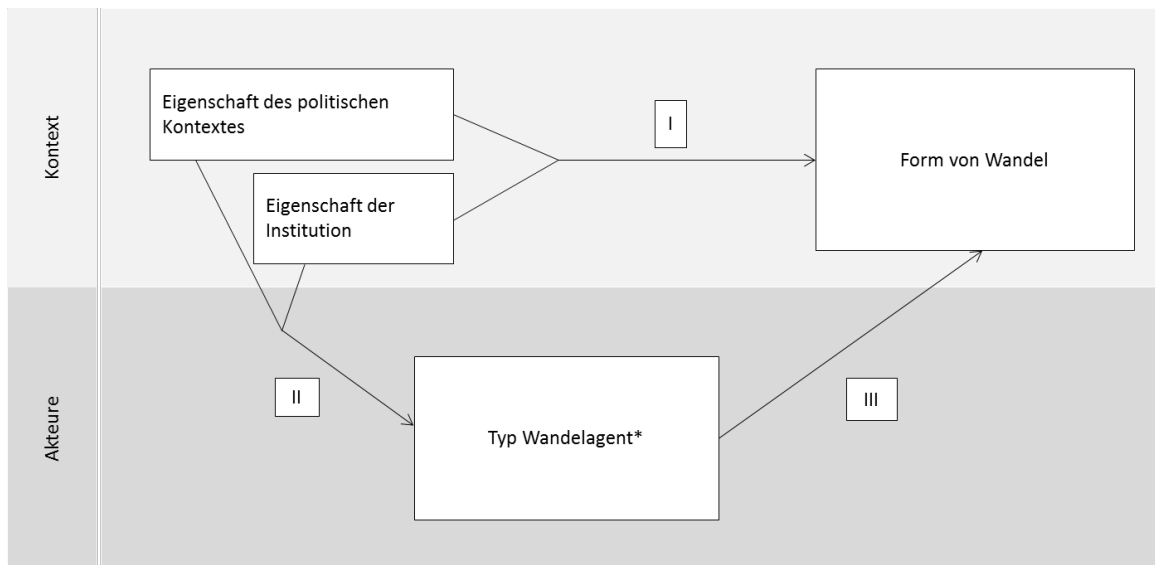
Die von Mahoney und Thelen (2010a) gewählte neo-institutionalistische Perspektive hat Implikationen darauf, was durch die Theorie erklärt werden soll. In der Theorie des graduellen institutionellen Wandels von Mahoney und Thelen (2010a) wird nicht nur ein Zusammenhang zwischen zwei sozialen Phänomenen auf der Makroebene hergestellt. Vielmehr wird ein umfassender Wirkmechanismus bis hinunter auf die Ebene der Akteure theoretisch begründet und in Hypothesen übersetzt, welche die Ausgangslage für eine empirische Überprüfung dieses kausalen Mechanismus darstellen.

Deshalb steht die Verknüpfung zwischen drei Aspekten im Zentrum des theoretischen Arguments von Mahoney und Thelen (2010a). Erstens wird ein Zusammenhang zwischen politisch-institutionellem Entscheidungskontext und Form des politischen Wandels postuliert. Mahoney und Thelen (2010a) unterscheiden zwischen vier Formen des graduell transformativen Wandels, die in dieser Arbeit als Ersetzung (*displacement*), Ergänzung (*layering*), Übertragung (*conversion*) und Stillstand (*drift*) bezeichnet werden (siehe Zusammenhang I, Abbildung 5).

Zweitens birgt der politisch-institutionelle Kontext ein Gelegenheitsfenster für das Akteurshandeln von sogenannten Wandelagenten.<sup>32</sup> Institutionen weisen aufgrund ihrer redistributiven Wirkung ein Potential für einen Angriff durch institutionelle Verlierer respektive die Verteidigung durch institutionelle Gewinner auf. Je nach politisch-institutionellem Kontext werden unterschiedliche Typen von Wandelagenten erwartet, die unterschiedliche Strategien verfolgen (siehe Zusammenhang II, Abbildung 5). Die Autoren unterscheiden zwischen vier Typen von Wandelagenten, die in dieser Arbeit als offene Angreifer (*insurrectionaries*), verdeckte Angreifer (*subversives*), Opportunisten (*opportunists*) und Symbionten (*symbionts*, in der Form von Wirten und Parasiten) bezeichnet werden. Drittens postulieren Mahoney und Thelen (2010a), dass verschiedene Typen von Wandelagenten zu unterschiedlichen Formen von Wandel führen (siehe Zusammenhang III, Abbildung 5).

<sup>32</sup> In diesem Kapitel wird zu Gunsten einer besseren Leserlichkeit auf die Verwendung der weiblichen Form von Wandelagenten verzichtet. Unter Wandelagenten werden immer sowohl männliche als auch weibliche Wandelagentinnen verstanden.

Abbildung 5: Schematische Darstellung der theoretischen Zusammenhänge zwischen Kontext, Akteur und Wandel



\*im Folgenden wird in den Abbildungen und Tabellen jeweils lediglich die männliche Form verwendet. Eingeschlossen sind jedoch immer auch die weiblichen Vertreterinnen.

Quelle: Mahoney und Thelen (2010a: 15)

Gemäss den von Mahoney und Thelen postulierten Zusammenhängen zwischen politisch-institutionellem Kontext, Akteurshandeln und Wandel kann der Kontext nur dann eine Wirkung auf einen politischen Wandel entfalten, wenn Akteure diesen politisch-institutionellen Kontext strategisch ausnutzen und im Rahmen einer Handlung in politischen Wandel überführen. Die Etablierung einer Reformkoalition in Mehrheitsposition, die in einem demokratisch verfassten Staat jedem Wandel zu Grunde liegt, erfordert das aktive Handeln von politischen Akteuren in politischen Entscheidungsprozessen. Je nach politisch-institutionellem Entscheidungskontext sind unterschiedliche Typen von Wandelagenten zu erwarten. Je nach Typ von Wandelagent werden verschiedene Strategien zur Etablierung einer Mehrheitskoalition verfolgt. Im Rahmen dieser Arbeit steht deshalb nicht nur die Analyse der Varianz eines Zusammenhangs auf der Makroebene im Zentrum des Erkenntnisinteresses, sondern die systematische Untersuchung des Prozesses, der zu dieser Varianz führt.

#### 4.1.2 Grundüberlegungen und Annahmen der Theorie

Nachdem das vorangehende Unterkapitel abstrakt verdeutlichte, welche Zusammenhänge durch die Theorie erklärt werden und welche Annahmen zwischen Struktur und Akteurshandeln der Theorie zu Grunde liegt, beinhaltet dieses Kapitel die Rekapitulation weiterer Annahmen, die der Theorie zur Erklärung von

graduellem institutionellem Wandel zu Grunde liegen. Grundlage dieser Ausführungen bilden die Arbeiten von Mahoney und Thelen (2010a), Streeck und Thelen (2005a) sowie Thelen (2009).<sup>33</sup>

### *Konzeptualisierung von Wandel*

Im Gegensatz zum klassischen historischen Institutionalismus (Pierson 2000, Kapitel 3.1.2) sowie den Ansätzen aus der Policy-Analyse (siehe Kapitel 3.1.3), die Wandel als ein dichotomes Phänomen des kurzzeitig unterbrochenen Gleichgewichts betrachten, konzeptualisieren Streeck, Mahoney und Thelen Wandel als ein graduelles Phänomen.

Ausgehend von empirischen Beobachtungen argumentieren Streeck, Mahoney und Thelen, dass eine Mehrheit der Veränderungen in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten nicht dem Modell des *punctuated equilibrium* entspricht, wonach lange Phasen der Stabilität, die durch inkrementelle und kontinuierlichkeitserhaltende Veränderungen geprägt ist, durch kurze Phasen des weitreichenden Politikwandels unterbrochen werden. Die zentrale Kritik der Autoren betrifft die Unterscheidung zwischen inkrementell kontinuierlichkeitserhaltenden Veränderungen in Zeiten der Stabilität und abruptem Wandel zu kritischen Zeitpunkten, der weitreichende Folgen hat (Streeck/Thelen 2005a: 8f., Thelen 2009: 474ff.).

In drei Punkten unterscheidet sich die Konzeptualisierung von Wandel bei Streeck, Mahoney und Thelen vom Modell des *punctuated equilibrium*. Erstens können gemäss den Autoren auch inkrementelle Veränderungen transformative Wirkungen aufweisen. Reagiert die Familienpolitik in westeuropäischen Staaten nicht auf die Betreuungslücke als Folge weiblicher Erwerbstätigkeit, führt dieser Stillstand dazu, dass Frauen, bei denen die soziale Absicherung durch einen männlichen Ernährer wegfällt, nicht mehr vor sozialen Risiken geschützt sind. Adaptieren sich Wohlfahrtsstaaten nicht oder lediglich graduell an neue soziale Bedürfnisse in einer postindustriellen Gesellschaft, wie die Externalisierung der Betreuungsarbeit, dann wird das Ziel der sozialen Absicherung der Bevölkerung zunehmend verfehlt. Die Autoren argumentieren, dass sozialstaatliche Institutionen, die nicht oder nur graduell an gesellschaftliche Veränderungen angepasst werden, im Hinblick auf die Funktion dieser Institutionen in einer Gesellschaft weitreichende Effekte aufweisen können (Hacker 2005). Ein Stillstand im Bereich der Familienpolitik hat distributionelle Konsequenzen, weil immer mehr Frauen in postindustriellen Gesellschaften nicht mehr über einen männlichen Ernährer vor sozialen Risiken geschützt werden. Auch wenn Institutionen formal konstant bleiben, können die Effekte dieser Institutionen in einer sich verändernden Welt transformative Effekte aufweisen (Streeck/Thelen 2005a: 18). Deshalb kann auch gradueller respektive inkrementeller Wandel in Bezug auf die Wirkungsweise einer Institution in einer Gesellschaft transformative Effekte aufweisen, das heisst, sie haben

<sup>33</sup> Die Theorie von Mahoney und Thelen basiert auf einer Vielzahl empirischer Fallstudien von Thelen (2004) sowie verschiedenen Autoren in den Sammelbänden von Streeck und Thelen (2005b) sowie Mahoney und Thelen (2010b). Streeck und Thelen (2005a) sowie Thelen (2009) haben konzeptuelle Überlegungen angestellt, die als Grundlage für das theoretische Modell von Mahoney und Thelen (2010a) dienen.

eine umverteilende Wirkung. Das Verständnis von inkrementellem Wandel, bei dem die Funktionen oder Ziele einer Institution nicht verändert werden und der deshalb kontinuierlichkeitserhaltend wirkt, ist gemäss den Autoren problematisch. Gemäss ihrer Definition von Wandel können auch inkrementelle Veränderungen wichtige Konsequenzen für die davon betroffenen Personen aufweisen und damit zu neuen Funktionen in einer Gesellschaft führen. „Although less dramatic than abrupt and wholesale transformations, these slow and piecemeal changes can be equally consequential for patterning human behavior and for shaping substantive political outcomes“ (Mahoney/Thelen 2010a: 1).

Während die bestehenden Erklärungsansätze zur Definition von Wandel betrachten, welche Veränderungen an formellen Institutionen (wie beispielsweise Gesetze oder Verordnungen) vorgenommen werden, betrachten Streeck, Mahoney und Thelen zur Definition von Wandel die Wirkungen der Veränderungen. Am existierenden dichotomen Verständnis von Wandel kritisieren die Autoren zweitens, dass eine Fokussierung auf die formale Ausgestaltung von Institutionen eine adäquate Erfassung des Umfangs von Wandel verunmöglicht. „Institutional structures (...) may be stickier than what they do and what is done through them“ (Streeck/Thelen 2005a: 18). Auch inkrementelle Veränderungen können transformative Konsequenzen aufweisen.

Um diese graduellen Veränderungen von Institutionen erklären zu können, negieren die Autoren drittens die Sicht, dass weitreichender Politikwandel das Ergebnis von exogenen Schocks oder Wahrnehmungsverschiebungen darstellt. Sie negieren das Verständnis von „(...) automatic, self-perpetuating, or self-reinforcing (...) institutional arrangements“ (Mahoney/Thelen 2010a: 8). Die Autoren argumentieren, dass graduell transformativer Wandel in Zeiten politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stabilität erfolgt und nicht die Folge eines eindeutig erkennbaren externen Schocks ist (Thelen 2009: 475). Pfadabhängige Lock-in-Effekte stellen gemäss den Autoren ein rares Phänomen dar (Mahoney/Thelen 2010a: 3). Zur Erklärung dieser Veränderungen sind gemäss den Autoren die Verteilwirkungen der Institutionen selber (endogene Faktoren) sowie Akteurshandeln relevante Faktoren.

Die Autoren konzentrieren sich in ihrer Theorie auf die Erklärung von graduell transformativem Politikwandel. Sie unterscheiden zwischen vier Formen des graduellen Wandels: Ersetzung (*replacement*), Ergänzung (*layering*), Übertragung (*conversion*) und Stillstand (*drift*). Ersetzung (*displacement*) herrscht dann vor, wenn eine existierende Institution durch eine neue ersetzt wird oder eine neue Institution geschaffen wird. Dieser Vorgang kann abrupt geschehen, aber auch langsam vonstatten gehen, indem neue Institutionen geschaffen werden, die mit den alten konkurrieren und sie so langsam ersetzen. Ergänzung (*layering*) tritt auf, wenn bestehende Regelwerke reformiert werden. Die Steuerungsinstrumente, die das Verhalten der Politikadressaten steuern, werden bei einer Ergänzung verändert. Übertragung (*conversion*) tritt auf, wenn ein bestehendes Regelwerk zur Lösung eines neuen Problems herangezogen wird. Bei einer Übertragung werden jedoch lediglich minimale Anpassungen an der Ausgestaltung der Regelwerke vorgenommen. Stillstand (*drift*) herrscht dann vor, wenn die Gesetze formell gleich bleiben und ohne politischen Entscheid unverändert weitergeführt werden.

### *Endogene Faktoren und Akteurshandeln als Erklärung für graduelle Transformationen*

Anders als bei den bestehenden Erklärungsansätzen für politischen Wandel argumentieren die Autoren, dass die vier Formen des graduell transformativen Wandels nicht durch exogene Schocks oder strategische Wahrnehmungsverschiebungen, die durch ideationale Entrepreneure vorgenommen werden, erklärt werden können. Die Autoren erklären graduell transformativen Wandel als Resultat eines Zusammenspiels von Akteurshandeln und Institutionen, die aufgrund ihrer Verteilwirkung endogen ein Potential für Wandel beinhalten. „(...) we break with a view of institutions as self-reinforcing (through whatever mechanism) and put distributional issues front and center (...)“ (Mahoney/Thelen 2010a: 10). Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, weshalb an Institutionen, die nicht nur das Erbe von gesellschaftlichen Machtverhältnissen sind, sondern diese auch verstärken und festigen, graduelle Veränderungen mit transformativen Effekten vorgenommen werden. Die Antwort liegt gemäss Streeck, Mahoney und Thelen in den Eigenschaften der Institutionen selber.

Folgend einem historisch-institutionalistischen Verständnis von Institutionen (siehe Kapitel 3.1.2), sehen die Autoren Institutionen als das Erbe der ungleichen Verteilung von Machtressourcen zwischen verschiedenen Akteuren in einer Gesellschaft (Mahoney/Thelen 2010a: 7ff.). „The foundation on which we build here is one that conceives institutions above all else as *distributional instruments* laden with power implications“ (Mahoney/Thelen 2010a: 7f.). Als verfestigte Formen divergierender gesellschaftlicher Interessen weisen Institutionen immer auch distributionelle Wirkungen auf. Und da Institutionen das Resultat ungleicher Machtverhältnisse darstellen, ist es plausibel, anzunehmen, dass Institutionen vor allem den Interessen der mächtigeren Gruppen in einer Gesellschaft dienen – das heisst, diese begünstigen.

Institutionen reflektieren die Machtverhältnisse zwischen unterschiedlich mächtigen Akteuren und beabsichtigen die Verteilung von Machtressourcen: sie schaffen institutionelle Gewinner und Verlierer. Zwar haben diese Akteure, die von den Institutionen profitieren (Gewinner), eine Präferenz für den Erhalt einer Institution. Der Erhalt einer Institution erfordert jedoch die andauernde Mobilisierung von politischen Machtressourcen (Mahoney/Thelen 2010a: 9). Benachteiligte Gruppen (Verlierer) hingegen verfolgen permanent das Ziel, eine politische Institution dahingehend zu verändern, dass sie von einer Institution profitieren können.

Ausgehend von diesen Annahmen argumentieren Mahoney und Thelen (2010a: 8), dass jede Institution aufgrund ihrer Verteilwirkungen endogen (in sich selber) ein Potential für Wandel aufweist. Die Verteilwirkungen bergen eine Angriffsfläche für die institutionellen Verlierer. Wird dieses endogene Potential für Wandel durch so genannte Wandelagenten ausgenutzt, dann können graduelle Veränderungen mit transformativen Effekten erwartet werden. Transformativ sind die Veränderungen deshalb, weil auch graduelle Veränderungen eine Begünstigung der Verlierer beinhalten können. Um mit ihren Forderungen nach Wandel erfolgreich zu sein, müssen die Wandelagenten ihre Strategie den Eigenschaften des institutionellen Kontextes in dem sie sich befinden, anpassen (Mahoney/Thelen 2010a: 4).



Mahoney und Thelen (2010a: 14) gehen jedoch davon aus, dass Institutionen komplexe distributionelle Konsequenzen aufweisen und nicht einfach eine dichotome Kategorie von Gewinnern und Verlierern produzieren. Komplexe distributionelle Konsequenzen ergeben sich vor allem aufgrund der hohen Ambiguität politischer Massnahmen. Gerade wenn eine Massnahme verschiedenen Zielen gleichzeitig dienen kann, sind die Gewinner und Verlierer einer Massnahme nicht eindeutig erkennbar. „(...) when the meaning of an institution is undecided, an actor's interest in institutional continuity may be equivocal and mutable. As the meaning (...) of an institution changes, so too may actor preferences“ (Mahoney/Thelen 2010a: 14). Wenn eine Gruppe über hohe Ressourcen verfügt, vermag sie möglicherweise eine Institution so auszugestalten, dass sie in hohem Masse von dieser Institution profitieren kann, das heisst die Verteilwirkungen einer Institution eindeutig sind (Mahoney/Thelen 2010a: 8). Institutionen können jedoch auch ein unbeabsichtigtes Resultat des Konflikts zwischen rivalisierenden Gruppen darstellen oder das Resultat eines mehrdeutigen Kompromisses zwischen Akteuren, die mit einer Massnahme unterschiedliche Ziele verfolgen (*ambiguous compromise*, vgl. Palier 2005). Institutionen können in diesem Fall auch zu distributionellen Konsequenzen führen, die nicht die Interessen der in Konflikt stehenden Gruppen reflektieren. Bei einer hohen Ambiguität von politischen Massnahmen können sich Gewinner und Verlierer einer Massnahme verändern, je nachdem, wie eine Massnahme interpretiert wird. Aufgrund dieser Faktoren weisen Institutionen komplexe distributionelle Effekte auf und führen oft nicht zu a priori definierbaren Gewinnern und Verlierern.

Zusammenfassend argumentieren die Autoren, dass Institutionen aufgrund ihrer Verteilwirkungen endogen (in sich selber) ein Potential für Wandel beinhalten. Aufgrund der distributionellen Konsequenzen von Institutionen sind Sie permanent umstritten. Während institutionelle Gewinner versuchen, die Institutionen dahingehend zu erhalten, als dass die Verteilwirkung der Institution nicht verändert wird, beabsichtigen institutionelle Verlierer, die Institution zu ihren Gunsten zu verändern. Die Verteilwirkungen von Institutionen (endogene Eigenschaften) schaffen Raum für unterschiedliche Strategien des Wandels, die in Verbindung stehen mit verschiedenen Typen von Wandelagenten. Aufgrund der hohen Ambiguität politischer Institutionen sind Gewinner und Verlierer nicht von vornherein zu bestimmen. Mahoney und Thelen stellen jedoch mit der Unterscheidung zwischen vier Typen von Wandelagenten ein Instrument zur Beobachtung von Wandelagenten zur Verfügung, das diese Komplexität bei der Bestimmung von Wandelagenten berücksichtigt. Mahoney und Thelen (2010a: 22-27) designieren vier Typen von Wandelagenten: Offene Angreifer, Verdeckte Angreifer, Opportunisten und Symbionten (unterteilt in Wirte und Parasiten). Als Symbiose bezeichnet man den Zusammenschluss zweier Lebewesen, wobei sich diese in der Grösse unterscheiden. Der grössere Organismus wird als Wirt bezeichnet, der kleinere als Parasit. Der als Wirt bezeichnete Organismus wird durch den Parasiten geschädigt, bleibt aber in der Regel am Leben (Duden 2015).

Im Folgenden werden die beiden zentralen Faktoren, die Wandel gemäss Mahoney und Thelen erklären können, vorgestellt. Zuerst wird verdeutlicht, weshalb Institutionen eine endogene Quelle für Machtverschiebungen zwischen Gewinnern und Verlierern aufweisen, bevor auf die Rolle des Akteurshandelns zur Erklärung von Wandel eingegangen wird.

### *Institutionelle gaps als Quelle für Machtverschiebungen und Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln*

Wenn institutionelle Stabilität nicht mehr nur als das Resultat der Akkumulation von Ressourcen, sondern auch als eine Folge der fortdauernden Mobilisierung von Ressourcen verstanden wird, dann erscheint eine Veränderung des Machtverhältnisses als eine zentrale Quelle für Wandel (Mahoney/Thelen 2010a: 9). Der Verlust respektive der Gewinn an Macht können unterschiedliche Ursachen haben. Mahoney und Thelen (2010a: 9f.) diskutieren verschiedene exogene Ursachen, die eine Veränderung des Machtverhältnisses zur Folge haben können, wie eine Veränderung in der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung oder die Interaktion zwischen verschiedenen Institutionen. Die Ressourcenverteilung aufgrund einer Institution kann einen Einfluss haben auf die Ressourcenallokation von Akteuren in Bezug auf distributionelle Konflikte betreffend eine andere Institution. „Actors disadvantaged by one institution may be able to use their advantaged status vis-à-vis other institutions to enact change“ (Mahoney/Thelen 2010a: 9).

Im Fall von Schweizer Gemeinden kann angenommen werden, dass der Grad der Dezentralisierung innerhalb eines Kantons die Ressourcenverteilung der Opponenten des Status quo innerhalb einer Gemeinde beeinflusst. Es kann argumentiert werden, dass die Opponenten des Status quo in ihrem Kampf für einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung in einer Gemeinde mit entsprechender kantonaler Vorschrift über höhere Machtressourcen verfügen als die Opponenten in Gemeinden, in denen keine entsprechende kantonale Vorschrift existiert.

Mahoney und Thelen argumentieren jedoch, dass neben diesen exogenen Quellen für Veränderungen des Machtverhältnisses auch die Institution selber die Ursachen für eine Veränderung des Machtverhältnisses darstellen kann. Inspiriert von den Überlegungen Piersons (2004: 4) geht Thelen (2009: 491) davon aus, dass zwischen dem Design einer Institution und deren aktuellen Implementation sowie deren Wirkungen so genannte *gaps* bestehen, die entweder von Beginn weg existieren oder sich über die Zeit entwickeln. Diese so genannten *gaps* bilden eine Quelle für Machtverschiebungen. Noch deutlicher ausgedrückt stellen diese *gaps* ein Gelegenheitsfenster für Wandelagenten dar, um Machtverschiebungen zu erreichen und Wandel zu induzieren.

Bei Mahoney und Thelen (2010a: 10) stellt der Prozess der *compliance* (Implementation) einen solchen *gap* dar. Jede Institution, so das Argument der Autoren, ist durch deren Umsetzung spätestens im fortgeschrittenen Alter anfällig für Zerfall. Der Prozess der Umsetzung von Institutionen eröffnet den Wandelagenten Gelegenheiten, die Institutionen in ihrem Sinne neu zu interpretieren und anzupassen. Veränderungen sind immer das Resultat von Auseinandersetzungen zwischen Akteuren mit divergierenden Interessen und können deshalb transformative Effekte aufweisen, welche die distributionellen Wirkungen von Institutionen verändern. Doch warum sind Institutionen im Prozess der Umsetzung oder im Alter anfällig für Zerfall? Und welche Gelegenheiten ergeben sich daraus für die Wandelagenten?

Selbst bei formalen Regelwerken sind die Handlungsanweisungen für die von einer Politik betroffenen Akteure oft nicht eindeutig. Bei der Implementation von formellen Regeln besteht ein Interpretationsspielraum für die Umsetzungsakteure (Mahoney/Thelen 2010a: 11). Dieser Interpretationsspielraum kann durch

Wandelagenten zu ihren Gunsten ausgenutzt werden. Auch formale Institutionen weisen einen hohen Grad an Ambiguität auf und „actors with divergent interests will contest the openings this ambiguity provides because matters of interpretation and implementation can have profound consequences for resource allocations and substantive outcomes“ (Mahoney/Thelen 2010a: 11). Wichtig ist, dass dieser Interpretationsspielraum einen Einfluss auf die Effekte einer Institution haben kann. In der Schweiz ist die Auszahlung von Arbeitslosengeldern daran geknüpft, wie viele Bewerbungen pro Monat eingereicht werden. Je nach Street-Level-Bürokrat (Lipsky 1980), der die von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen betreut, umfasst diese Anzahl zwischen vier und zehn (und mehr) Bewerbungen pro Monat. Verfügen so genannte Street-Level-Bürokraten über einen Interpretationsspielraum bei der Umsetzung der Arbeitslosenversicherung, hat dies distributive Wirkungen auf die von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen. Der Prozess der Implementation politischer Massnahmen bildet damit ein Gelegenheitsfenster für Wandelagenten, Machtverschiebungen zu erreichen. Aufgrund der Machtverschiebungen können Wandelagenten Veränderungen zu ihren Gunsten beeinflussen.

Neben dem Prozess der Implementation kann auch die hohe Ambiguität politischer Massnahmen ein Gelegenheitsfenster für Akteure darstellen, Machtverschiebungen zu induzieren. Verschiedene Autorinnen und Autoren machen darauf aufmerksam, dass Institutionen einen mehrdeutigen Charakter aufweisen (Hall 2010, Weir 1992). Je nach Interpretation einer Institution kann diese unterschiedlichen Zielen dienen. Häusermann und Kübler (2010) haben für die Familienpolitik in der Schweiz verdeutlicht, dass sowohl linke als auch bürgerliche Parteien den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützten, jedoch mit unterschiedlichen Zielen. Diese klassenübergreifende Koalition basierte auf der Ambiguität der politischen Massnahme. Mittels der familienergänzenden Kinderbetreuung können verschiedene Ziele, wie die Gleichstellung zwischen Mann und Frau oder – durch die Aktivierung von gut ausgebildetem Humankapital für den Arbeitsmarkt – auch wirtschaftspolitische Ziele, erreicht werden. Unterschiedliche Interpretationen einer und derselben politischen Massnahme können ganz unterschiedliche Koalitionen mobilisieren (Weir 1992). Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Interpretation einer Massnahme zentral ist für die Erreichung von bestimmten Zielen und damit für die Ressourcenallokation bestimmter Interessen.

Die Autoren identifizieren verschiedene Ursachen für *gaps*, die ein Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln (*agency*) darstellen (Mahoney und Thelen 2010a: 11ff., Thelen 2009: 491f.). Mahoney und Thelen nennen vier Gründe, weshalb die Implementation als Ursache für einen *gap* angesehen werden kann. Erstens wird die Umsetzung von Gesetzen dadurch erschwert, dass Gesetze nie die Komplexität von allen möglichen Situationen abdecken können. Veränderungen im Umfeld können von institutionellen Verlierern als Grund aufgeführt werden, um Anpassungen an Institutionen vorzunehmen. Zweitens ist es Gesetzgebern durch kognitive Beschränkungen nicht möglich, alle zukünftigen Situationen zu antizipieren und somit in der Gesetzgebung zu berücksichtigen. Eine dritte Beschränkung ergibt sich dadurch, dass Institutionen auf impliziten Annahmen beruhen, die von einer Gesellschaft verstanden werden müssen, damit die Institution in der intendierten Weise wirkt. Dieses kollektive Verständnis (*shared understandings*) kann sich mit der Zeit ändern und dadurch einen De-facto-Wandel herbeiführen, ohne dabei die formalen Gesetze zu ändern. Vier-

tens schliesslich wird die Umsetzung von Gesetzen dadurch erschwert, dass sie oft nicht von den Gesetzgebern selbst angewandt und durchgesetzt werden. Dieses Principal-Agent-Problem eröffnet für die Wandelagenten einen Interpretationsspielraum.

Thelen (2009: 491f.) führt zwei weitere Ursachen für die Entstehung von *gaps* an: Erstens sind Institutionen oft das Resultat von *ambiguous coalitions* (Palier 2005). Das heisst, verschiedene Akteure verfolgen mittels der Institution unterschiedliche Ziele. Die oft nicht absehbaren Wirkungen einer Institution können dazu führen, dass die Ziele einzelner Parteien, die sich für eine Institution eingesetzt haben, nicht erreicht werden. Vormalige Befürworter einer Institution werden durch unbeabsichtigte Effekte dieser Institution zu deren Opponenten. Dies verändert die Machtbasis einer Institution. Eine zweite Ursache für die Entstehung eines *gaps* sieht Thelen im Faktor Zeit. Institutionen werden in einem bestimmten Umfeld etabliert, ihre Ziele sind an gesellschaftliche Verhältnisse und Normen dieser Zeit angepasst. Die meisten Institutionen überleben aber die Zeit ihrer Gründungsväter und -mütter. In sich verändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Begebenheiten können Institutionen neuen Zielen dienen. Veränderungen im Kontext eröffnen deshalb die Möglichkeit der Neuinterpretation einer Institution.

Der zentrale Punkt liegt darin, dass so genannte *gaps* die zwischen der Etablierung einer Institution sowie dem Prozess der Umsetzung entstehen oder eine Folge veralteter Institutionen in einer sich verändernden Welt darstellen, eine Quelle respektive ein Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln darstellen. „(...) it seems clear that these gaps are where much of the action is when it comes to understanding how institutions can change incrementally over time“ (Thelen 2009: 492). Diese *gaps* zwischen dem Design und der Umsetzung einer Institution stellen kritische Momente für Akteurshandeln (*agency*) dar.

#### *Akteurshandeln (agency)*

Im Gegensatz zum klassischen Institutionalismus (Pierson 2000, Kapitel 3.1.2) sowie den prominenten theoretischen Analyserahmen aus der Policy-Analyse, wie dem PSM von Kingdon dem PEA von Baumgartner und Jones sowie dem ACF von Sabatier, Jenkins-Smith und Weible (siehe Kapitel 3.1.3) vertreten Mahoney und Thelen die Ansicht, dass Akteurshandeln nicht lediglich in Bezug auf weitreichende Politikveränderungen einen Einfluss auf die Ausgestaltung von politischen Massnahmen hat (siehe Kapitel 3.1.4). Gemäss ihrem Argument ist die Ausgestaltung politischer Massnahmen auch bei inkrementellen Veränderungen beeinflusst durch die Wandelabsichten von Wandelagenten. Deshalb können auch graduelle Veränderungen transformative Effekte – das heisst umverteilende Wirkungen – aufweisen.

Im Gegensatz zu einer strukturalistisch deterministischen Sicht der drei neuen Institutionismen (Hall/Taylor 1996), wonach Institutionen das Akteurshandeln determinieren, bestimmen und einschränken, vertreten Streeck, Thelen und Mahoney die Ansicht, dass zwischen dem Design einer Institution und deren Umsetzung Leerstellen – so genannte *gaps* – existieren, die Raum schaffen für Akteurshandeln (*agency*). Die Autoren argumentieren, dass ein Fokus auf diese Leerstellen Raum schafft für die Analyse von Auseinandersetzungen zwischen Akteuren, deren Strategien und Handlungen im politischen Entscheidungsprozess

(Thelen 2009: 493). Akteurshandeln stellt gemäss Mahoney und Thelen bei allen Formen des graduellen Wandels einen zentralen Erklärungsfaktor dar.

Eine Unterteilung in Phasen, in denen Akteurshandeln eine Rolle spielt, und Phasen, in denen lediglich die Struktur die Veränderung determiniert, sollte vermieden werden (Katznelson 2003, siehe Kapitel 3.1.2). Das Ziel sollte es sein, bei allen beobachteten Veränderungen zu verstehen „(...) the way actors cultivate change from within the context of existing opportunities and constraints – working around elements they cannot change while attempting to harness and utilize others in novel ways (Deeg 2005, Streeck/Thelen 2005a: 19).

Zusammenfassend argumentieren Mahoney und Thelen (2010a: 4), dass *gaps* zwischen dem Design und der Implementation einer Institution sowie der breitere institutionelle Kontext, in den Akteure eingebettet sind, spezifische Strategien des Akteurshandelns ermöglichen. Gemäss dem Modell beeinflusst die Variation des politisch-institutionellen Kontextes die Etablierung von verschiedenen Strategien des Wandels, die assoziiert sind mit unterschiedlichen Typen von Wandelagenten, die eine bestimmte Form des graduellen Wandels fordern (siehe Abbildung 5).

#### **4.1.3 Anwendung der Theorie auf den Wandel der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden**

In dieser Arbeit wird das theoretische Modell zu graduellem Wandel von Mahoney und Thelen (2010a) auf einen neuen Fall übertragen. Das Ziel besteht darin, die Theorie anhand der Entwicklung der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden zu überprüfen und aufgrund der Erkenntnisse weiterzuentwickeln. Für eine Anwendung der Theorie auf die Familienpolitik in Schweizer Gemeinden müssen einige Überlegungen angestellt und Anpassungen der Theorie an die Bedingungen des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen werden.

##### *Gradueller Wandel bei neuen Institutionen*

Die Theorie zu graduellem Wandel von Streeck, Mahoney und Thelen wurde entwickelt, um Wandel an Institutionen in ausgebauten Wohlfahrtsstaaten zu erklären. Ihre Theorie erklärt damit den Wandel von Institutionen, die bereits seit langer Zeit existieren. Damit fokussiert ihre Theorie auf die Erklärung von Wandel von bestehenden Institutionen und weniger auf die Etablierung von neuen Institutionen. In vielen Gemeinden der Schweiz existierte jedoch vor den 1990er Jahren kein öffentlich reguliertes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung, weshalb es sich in vielen Fällen um die Etablierung einer neuen politischen Massnahme handelt, die vor den 1990er Jahren nicht existierte.

Aus zwei Gründen erscheint die Anwendung der Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) zur Erklärung des Wandels im Bereich der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden trotzdem als sinnvoll. Erstens existieren Gemeinden, bei denen bereits seit längerer Zeit ein öffentliches Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung vorhanden war.

Zweitens existierte in einer Vielzahl von Fällen bereits vor der staatlichen Regulierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ein privat organisiertes Angebot. Die staatliche Regulierung der Kinderbetreuung

entwickelte sich somit nicht auf einer *Tabula rasa*, sondern stellt eine Veränderung bereits bestehender – auch wenn informeller – Institutionen dar. Basierend auf diesen Überlegungen wird argumentiert, dass die Anwendung der Theorie von Mahoney und Thelen immer dann sinnvoll ist, wenn existierende Institutionen distributionelle Wirkungen aufweisen. Dabei ist es weniger wichtig, ob diese Institutionen staatliche oder private Regelwerke darstellen. Die Theorie von Streeck, Mahoney und Thelen postuliert, dass die Umverteilungswirkungen von Institutionen Wandel erklären können. Die Nicht-Existenz von politischen Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung kann als das Resultat politischer Machtverhältnisse in einer patriarchalen Gesellschaftsordnung angesehen werden. Die Nicht-Existenz einer formalisierten öffentlichen Institution schafft ebenso Gewinner und Verlierer wie staatlich formalisierte politische Massnahmen. Deshalb stellt auch das Fehlen einer politischen Institution eine endogene Quelle für Wandel dar.

Auch die Nicht-Existenz einer formalen Institution kann beispielsweise in einem veränderten sozioökonomischen Kontext zu einem *gap* führen, der ein Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln darstellt. Deshalb ist die Anwendung der Theorie von Mahoney und Thelen auch bei einer Analyse von erst seit kurzem öffentlich regulierten Institutionen sinnvoll. Für eine Anwendung der Theorie ist es nicht zentral, ob sich die Institution am Übergang von einem informellen Regelwerk zu einem juristisch festgeschriebenen Regelwerk befindet oder ob es sich um eine seit längerer Zeit juristisch festgeschriebene Institution handelt. Auch informelle Regelwerke können distributionelle Konsequenzen und damit ein endogenes Potential für Wandel aufweisen.

Werden in einer Analyse zur Erklärung von Wandel auch informelle Regelwerke berücksichtigt, hat dies Implikationen auf die Definition des Institutionenbegriffs.

### *Definition von Institutionen*

In diesem Unterkapitel wird zuerst die Frage geklärt, ob die Analyse einer politischen Massnahme (*policy*) einer Institution im Sinne von Streeck, Mahoney und Thelen entspricht. Zweitens wird verdeutlicht, wie Institutionen in dieser Arbeit definiert werden.

Streeck und Thelen (2005a: 10f.) definieren Institutionen als jene gesellschaftlichen Regelwerke, bei denen Normen und Sanktionen formalisiert sind. Damit konzentrieren sie sich auf Institutionen, die im Rahmen von politischen Entscheidungsprozessen legitimiert und durch eine Autorität umgesetzt werden. Ob sich ihre Theorie zur Erklärung von institutionellem Wandel auch für eine Analyse von Politikwandel (*policy change*) eignet oder nicht, ist abhängig vom Charakter der untersuchten politischen Massnahme (Streeck/Thelen 2005a: 12). Politische Massnahmen, die für Akteure in einer Gesellschaft auf normativen Überlegungen basierende Rechte und Verantwortung beinhalten, können als Institutionen im Sinne von Streeck, Mahoney und Thelen bezeichnet werden. Politische Massnahmen sind Institutionen im Sinne der Autoren, wenn sie Regeln für gesellschaftliche Akteure aufstellen und nicht nur für die Politikerinnen und Politiker selber gelten. Regeln, die implementiert werden können und müssen und die so weit durch die Gesellschaft legitimiert sind, als dass sie durch Gerichte sanktioniert werden können.

Die Familienpolitik und spezifischer die familienergänzende Kinderbetreuung schafft Regeln, die für alle Eltern und potentiellen Eltern gelten. Sie beinhaltet normative Annahmen dazu, durch wen die Betreuungsarbeit in einer Gesellschaft wahrgenommen wird (Familie, Staat, Markt). Erwerbstätigkeit wird zu einem legitimen Anliegen von Frauen. Die familienergänzende Kinderbetreuung wird durch verschiedene Akteure implementiert. Ein Recht auf einen Betreuungsplatz kann jedoch bei einem Gericht nur dann eingeklagt werden, wenn ein entsprechendes Anrecht in der Gesetzgebung festgeschrieben wird. Die familienergänzende Kinderbetreuung entspricht damit den von Streeck und Thelen definierten Charakteristiken. Eine Übertragung der Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) zur Analyse von institutionellem Wandel auf die Analyse von Politikwandel im Bereich der Familienpolitik ist damit grundsätzlich sinnvoll und angebracht.

Die enge Definition von Mahoney und Thelen, gemäss der Institutionen formale Regelwerke umfassen, schliesst die Erfassung und Analyse von informellen Regelwerken in einer Gesellschaft aus. Im Gegensatz zu Streeck, Mahoney und Thelen steht im Zentrum dieser Analyse jedoch nicht die Untersuchung des Wandels von bereits seit langer Zeit existierenden juristisch festgeschriebenen und politisch legitimierten Regeln, sondern die Etablierung einer neuen politischen Massnahme im Bereich der Familienpolitik. Dieser politische Wandel passiert am Übergang der Verstaatlichung von einem vormals gänzlich privat organisierten Gesellschaftsbereich. Um diesen Wandel zu erklären, wird in dieser Arbeit ein breiter Institutionenbegriff verwendet. Neben formellen – politisch legitimierten und juristisch festgeschriebenen – Institutionen, werden auch informelle gesellschaftliche Regelwerke als Institutionen definiert. Als Institutionen gelten in dieser Arbeit neben formellen Regelwerken, die durch eine politische Autorität gesetzt, umgesetzt und sanktioniert werden auch nicht rechtlich verankerte Systeme der Kinderbetreuung.

Gemäss einem neo-institutionalistischen Verständnis von Institutionen (Hall/Taylor 1996) werden in dieser Arbeit auch informelle Regelwerke, die der Koordination zwischen gesellschaftlichen Akteuren und der Lösung gesellschaftlicher Probleme dienen, als Institutionen definiert und nicht nur juristisch festgeschriebene und demokratisch legitimierte Institutionen, wie das im historischen Institutionalismus üblich ist (Hall/Taylor 1996: 938). Daher werden auch informelle gesellschaftliche Regelwerke, die in einem kulturell spezifisch geprägten Umfeld aus funktionalen Gründen etabliert wurden, als Institutionen definiert.

Eine informelle Institution bildet beispielsweise die private Organisation der nachbarschaftlichen Kinderbetreuung. Auch die Nicht-Existenz von juristisch festgeschriebenen und politisch legitimierten Institutionen ist das Resultat einer Machtverteilung in einer Gesellschaft. In patriarchal geprägten Gesellschaften kann die Nicht-Existenz eines staatlichen Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung als Resultat der Machtverteilung zwischen Frauen und Männern angesehen werden.

Im Bereich der Kinderbetreuung haben sich in der Absenz eines staatlichen Angebots nicht rechtlich verankerte (informelle) Institutionen zur Koordination gesellschaftlicher Probleme etabliert, die rein privater Natur sind und weder durch eine politische Autorität formal festgesetzt noch umgesetzt oder sanktioniert werden. Trotzdem weisen auch private und informelle Institutionen im Bereich der Kinderbetreuung dis-

tributive Effekte auf. Das Fehlen einer formell politischen Institution schafft potentiell Gewinner und Verlierer, die wiederum am Erhalt respektive an der Veränderung der Institutionen interessiert sind.

Aus diesem Grund wird hier argumentiert, dass bei einer Anwendung der Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) auf eine politische Massnahme, die sich am Übergang zwischen privater und staatlicher Steuerung und Regulierung befindet, die Definition von Institutionen ausgeweitet werden muss.

### *Logik des Akteurshandelns*

Nachdem die Definition von Institutionen geklärt wurde, muss auch dargelegt werden, welches Verständnis des Akteurshandelns der Arbeit zu Grunde liegt. Neoinstitutionalistische Ansätze unterscheiden zwischen zwei Logiken des Akteurshandelns: der Logik der Kalkulation (*calculus approach*) und der Logik der Angemessenheit (*cultural approach*) (Hall/Taylor 1996).

Gemäss der Logik der Kalkulation ist Akteurshandeln auf Nutzenmaximierung ausgerichtet. Akteure verfügen über exogen gegebene Präferenzen und Interessen. Ihr Handeln ist geleitet von der Absicht, den eigenen Nutzen – im Hinblick auf die gegebenen Präferenzen und Interessen – zu maximieren. Gemäss der Logik der Angemessenheit orientiert sich Akteurshandeln an den normativen Erwartungen von juristisch festgeschriebenen oder informellen gesellschaftlichen Regeln, wie Normen und Werte. Die Logik der Angemessenheit wird oft in Zusammenhang gebracht mit konstruktivistischen Ansätzen aus der Policy-Analyse (Fischer 2003, Fischer/Forester 1993, Saretzki 2014). Gemäss konstruktivistischen Ansätzen sind die Präferenzen der Akteure nicht exogen gegeben, sondern beeinflusst von sozialen Normen und Werten. Akteure verhalten sich angemessen im Hinblick auf diese sozialen Normen, die eine Interpretation der Wirklichkeit darstellen.

Bereits seit den 1990er Jahren wird diese strikte Trennung zwischen interessenbasiertem und ideellem Handeln kritisch hinterfragt. Es wird argumentiert, dass sowohl materielle Interessen als auch ideelle Aspekte Akteurshandeln anleiten (Béland 2009, Blyth 2002, Hay 1999). Dieses Verständnis liegt auch der Konzeption von Akteurshandeln in dieser Arbeit zu Grunde.

Folgend einem Verständnis von Hall (2010) wird postuliert, dass die Präferenzen von Akteuren in Bezug auf politische Massnahmen multidimensional sind. Hall (2010: 211f.) argumentiert, dass politische Massnahmen immer unterschiedliche Effekte aufweisen können. Aufgrund der hohen Ambiguität von politischen Massnahmen können diese sowohl positive als auch negative Effekte im Hinblick auf bestimmte Interessen aufweisen. Entsprechend ist auch die Präferenzstruktur politischer Akteure im Hinblick auf institutionellen Wandel multidimensional. Die familienergänzende Kinderbetreuung beispielsweise bedeutet erstens einen Ausbau einer sozialpolitischen Massnahme. Zweitens kann diese Massnahme aber auch dazu beitragen, dass gut ausgebildete Frauen für den Arbeitsmarkt aktiviert werden, und drittens kann dadurch ein Beitrag zur beruflichen Gleichstellung der Geschlechter geleistet werden (Jenson 2010, Zollinger/Widmer 2016). Liberale politische Akteure unterstützen zwar keinen Ausbau des Wohlfahrtsstaats, sie befürworten aber die Aktivierung von gut ausgebildetem Humankapital.



In politischen Debatten kann nun der eine oder andere Effekt einer Massnahme stärker betont werden. Bei dieser Aufmerksamkeitsgenerierung für unterschiedliche Effekte spielt das strategische Framing<sup>34</sup> eine zentrale Rolle (Hall 2010: 215). Durch strategisches Framing können Akteurspräferenzen zwar nicht beeinflusst, aber aktiviert werden. Als Resultat des strategischen Framings können Akteure davon überzeugt werden, eine Massnahme zu unterstützen, die sie bis anhin nicht befürworteten. „(...) framing effects, whether born of deliberate or inadvertent processes, emerge as potentially important variables in the processes leading to institutional change“ (Hall 2010: 215).

Aufgrund dieser Überlegungen wird hier argumentiert, dass Ideen weder Präferenzen beeinflussen noch dass Akteurshandeln das Resultat nutzenmaximierender Individuen im Hinblick auf exogen gegebene Präferenzen darstellt. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass die Wahrnehmung von Präferenzen abhängig ist von der strategischen Interpretation der Wirklichkeit. Damit wird die kognitive Wahrnehmung von Interessen und nicht Interessen per se zur zentralen Grösse, die Akteurshandeln anleitet. Frames können Aufmerksamkeitsverschiebungen auslösen und die Aufmerksamkeit auf einen neuen oder anderen Effekt einer politischen Massnahme lenken. Das kann dazu führen, dass Akteure ihre Präferenzen in Bezug auf eine politische Massnahme anders gewichten. Deshalb wird argumentiert, dass Frames nicht nur die Wahrnehmung von Präferenzen beeinflussen können, sondern auch, welche Präferenzen in einem Entscheidungskontext als mehr oder weniger relevant angesehen werden. In diesem Sinne strukturieren Frames Interessen und damit das Verhalten der Akteure in einem Entscheidungskontext. Gemäss diesem Verständnis sind Ideen und Präferenzen miteinander verbunden und es erscheint als wenig sinnvoll, davon auszugehen, dass Akteurshandeln ausschliesslich auf einer Logik der Kalkulation oder der Angemessenheit basiert.

#### *Begründung der Auswahl der Kontextfaktoren*

Mahoney und Thelen postulieren, dass „differences in the character of existing institutional rules as well as in the prevailing political context affect the likelihood of specific types of change“ (Mahoney/Thelen 2010a: 18). Bei der Übertragung der Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) auf die Analyse von Wandel in Schweizer Gemeinden stellt sich die Frage, welches die zentralen Dimensionen des politisch-institutionellen Kontextes zur Erklärung des graduellen Wandels darstellen (Mahoney/Thelen 2010a: 18). Daher muss geklärt werden, welche Eigenschaften der Institution selber und welcher Aspekt des politischen Kontextes in dieser Arbeit in das analytische Modell miteinbezogen werden.

Ein institutionelles Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln stellt gemäss Mahoney und Thelen die hohe Ambiguität politischer Institutionen sowohl bei der Formulierung als auch bei der Umsetzung einer politischen Massnahme dar. Entscheidend dabei ist, ob eine Institution den Akteuren einen hohen oder einen tiefen Interpretationsspielraum eröffnet (Mahoney/Thelen 2010a: 18). Folgend den Überlegungen von The-

<sup>34</sup> Der Begriff Framing wurde in Kapitel 1.3 definiert.

len (2009: 491f.), wonach ein sich verändernder Kontext eine Ursache für einen *gap* zwischen dem Design und der Implementation einer Institution darstellt, wird hier argumentiert, dass Veränderungen im sozioökonomischen Kontext die zentrale Grösse für Variation beim Interpretationsspielraum darstellen. Eine Institution wird immer zur Lösung eines Problems in einer historischen Phase mit einem bestimmten sozioökonomischen Kontext geschaffen. Verändert sich der sozioökonomische Kontext, ist es wahrscheinlich, dass die alte Institution entweder neue Probleme nicht mehr lösen oder zur Lösung von neuen Problemen beitragen kann. Dieser *gap* zwischen einer alten Massnahme und einem neuen Kontext ermöglicht den Wandelagenten einen Interpretationsspielraum. Alte politische Massnahmen können in einem sich verändernden Kontext neu interpretiert werden. Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, wie ein Fachkräftemangel in globalisierten Ökonomien, tragen dazu bei, dass ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung neuerdings zur Aktivierung von gut ausgebildetem weiblichem Humankapital beitragen kann. Die familienergänzende Kinderbetreuung kann als Arbeitsmarktpolitik interpretiert werden.

Und „as the meaning and enactment of an institution changes, so too may actors preferences“ (Mahoney/Thelen 2010a: 14). Kann eine Massnahme zur Lösung von neuen Problemen beitragen, verändert dies deren potentiellen Verteilwirkungen. Vormalige Gegner einer Massnahme können aufgrund dieser Veränderungen zu Befürwortern dieser Massnahme werden. Können mittels der familienergänzenden Kinderbetreuung gut ausgebildete weibliche Fachkräfte für die Arbeitsmärkte aktiviert werden, unterstützen bürgerliche Parteien, wie die FDP, sowie Arbeitgeberverbände einen entsprechenden Ausbau (Häusermann/Kübler 2010). Sozioökonomische Veränderungen können den Interpretationsspielraum der Wandelagenten erhöhen. Deshalb bilden alte Institutionen in einem neuen Kontext ein Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln.

Weil Massnahmen multiple Effekte aufweisen, sind auch die die Präferenzen von Akteuren in Bezug auf politische Massnahmen multidimensional (Hall 2010). Durch strategisches Framing kann der Fokus auf den einen oder den anderen Effekt einer Massnahme gelegt werden. Framing-Effekte können deshalb die durch die Akteure kognitiv wahrgenommenen Präferenzen im Hinblick auf eine Massnahme beeinflussen. Das strategische Framing von Akteuren in einem sich wandelnden Kontext kann dazu führen, dass Präferenzen in Bezug auf eine politische Massnahme neu oder anders wahrgenommen werden. Framing-Strategien werfen Licht auf bestimmte Aspekte einer Politik, die vorher entweder nicht wahrgenommen wurden oder die auf neue Effekte in einer sich wandelnden Welt aufmerksam machen.

In dieser Arbeit wird argumentiert, dass diese multidimensionale Präferenzfunktion vor allem dann durch strategisches Framing beeinflusst werden kann, wenn sich der sozioökonomische Kontext verändert. Befinden sich Akteure in einem Kontext, der sozioökonomischen Veränderungen stark ausgesetzt ist, dann kann angenommen werden, dass strategisches Framing die kognitive Wahrnehmung von Interessen beeinflussen kann.

Varianz beim Interpretationsspielraum der Wandelagenten in Bezug auf eine Institution wird in dieser Arbeit mittels der Höhe des Problemendrucks (hoch/tief) erfasst. In dieser Arbeit wird argumentiert, dass ein hoher Interpretationsspielraum vor allem in einem Kontext existiert, in dem sich die in Kapitel 1.1 beschrie-

benen sozioökonomischen Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften manifestieren. Suburbane Gemeinden sind von gesellschaftlichen Veränderungen stärker betroffen als ländliche Gemeinden. Deshalb wird hier argumentiert, dass in suburbanen Gemeinden mit einem hohen Problemdruck Wandelagenten über einen höheren Interpretationsspielraum verfügen als Wandelagenten in einem Kontext mit tiefem Problemdruck (ländliche Gemeinden). Der *gap* zwischen einer alten Institution und einer neuen Welt wird in dieser Arbeit als zentraler endogener Kontextfaktor definiert, der ein institutionelles Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln darstellt.

Der Grad der Dezentralisierung in einem Kanton wird in dieser Arbeit als zentrale politisch-institutionelle Einflussgrösse angesehen. Schweizer Kantone unterscheiden sich bei ihrem Grad der Dezentralisierung (siehe Kapitel 2.2.3 und Kapitel 5.4.1). Während in stark dezentralisierten Kantonen die Aufgaben subsidiär durch die Gemeinden wahrgenommen werden, verfügen Gemeinden in weniger stark dezentralisierten Kantonen über weniger Autonomie bei der Problemösung und somit bei der Politikgestaltung. In stark zentralisierten Kantonen können kantonale Vorschriften betreffend die Etablierung eines Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung in den Gemeinden erwartet werden. Diese können lediglich Vorgaben zum Umfang des Angebots enthalten oder als finanzielle Anreizstruktur auch eine kantonale Mitfinanzierung des Angebots umfassen. In einem stark dezentralisierten Kanton können die Gemeinden selber entscheiden, ob und bis zu welchem Grad sie ein Angebot etablieren wollen.

In Anlehnung an Tsebelis (1995, 2002) Konzeption von Vetopunkten wird argumentiert, dass der Grad der Dezentralisierung den Handlungsspielraum der Akteure (Wandelagenten) beeinflusst. Gemäss dem Argument der Vetopunkte erhöht die Dezentralisierung die Anzahl Vetopunkte, was Entscheide verlangsamt und für oppositionelle Kräfte eine Möglichkeit darstellt, ihre Präferenz einer gezügelter Staatstätigkeit durchzusetzen (Vatter/Freitag 2002: 59, siehe Kapitel 3.1.1). Vetopunkte sind dabei die unterschiedlichen Staatsebenen, die alle einen Wandel befürworten müssen. Die Dezentralisierung führt damit zu einer Multiplikation an Vetospielerinnen. Die Vetospieler auf kantonaler und kommunaler Ebene blockieren oder verlangsamen den Politikwandel und zügeln die Ausgaben des Sozialstaats (Freitag/Bühlmann 2003: 149). In stark dezentralisierten Staaten verfügen Gegner eines Sozialstaatsausbaus auf kommunaler Ebene über Vetomöglichkeiten. In einem stark zentralisierten Kanton, in dem kantonale Vorschriften betreffend Ausbau existieren, verlieren die Gegner eines Ausbaus diese Vetomöglichkeiten auf kommunaler Ebene.

Deshalb, so das Argument, verfügen die Wandelagenten in einer Gemeinde, abhängig vom Zentralisierungsgrad in einem Kanton, über mehr oder weniger Vetomöglichkeiten. Verteidiger des Status quo, die einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung ablehnen, verfügen in einem stark dezentralisierten Kanton aufgrund der fehlenden kantonalen Vorgaben über mehr Vetomöglichkeiten als in einem stark zentralisierten Kanton.

#### *Potentielle Wandelagenten: Politische Akteure auf der kommunalen Ebene*

Politische Akteure in den Gemeinden unterscheiden sich von diesen auf nationaler Ebene. Zu den politischen Akteuren in Gemeinden gehören neben Parteien oft Akteure ohne spezifischen parteipolitischen Hin-

tergrund und ohne bestimmte Interessenbindung. Dazu gehören Privatpersonen oder Akteure, die an der Umsetzung entsprechender Politiken beteiligt sind, wie Vorstandsmitglieder von Vereinen oder Betreuungspersonen. Zudem existiert in der Schweiz aufgrund des subsidiären Staatsaufbaus eine Vielzahl von lokalen Parteien, deren politische Verortung nicht a priori ersichtlich ist (Ladner 2008). Lokalparteien spielen vor allem in kleinen Gemeinden eine wichtige Rolle.

Der Gemeindepräsident verfügt in vielen Gemeinden als einzige Person über ein Vollzeitpensum. Gerade in Gemeinden ohne Parlament hat er damit eine grosse Macht (siehe Kapitel 2.5.2). Auch der Einfluss von Verwaltungsakteuren auf politische Entscheide ist nicht zu unterschätzen. Da die Verwaltungen professionell arbeiten und die Verwaltungsangestellten oft lange im Amt bleiben, verfügen sie über einen Informationsvorsprung gegenüber anderen politischen Akteuren.

Neben Parteien, Regierungsmitgliedern und Privatpersonen kommen daher auch Verwaltungsakteure als potentielle Wandelagenten in Frage. Da Parteiideologien tendenziell eine weniger zentrale Rolle spielen als auf der nationalen Ebene (siehe Kapitel 2.5.3) und verschiedene Akteure als Wandelagenten in Frage kommen, ist die Bestimmung der Wandelagenten eine empirische Frage und muss von Fall zu Fall geklärt werden.

#### *Kumulativ transformativ?*

Mahoney und Thelen (2010a) argumentieren, dass graduelle Veränderungen vor allem kumuliert transformative Effekte in Bezug auf die davon betroffenen Personen aufweisen. Die Kumulation von Veränderungen kann in dieser Arbeit jedoch aus zwei Gründen nicht untersucht werden.

Erstens ist die Analyse der Kumulation von Veränderungen sehr aufwändig. Politischer Wandel umfasst in der Regel einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren (Sabatier 1987). Die Rekonstruktion von Entscheidungsprozessen, die mehr als zehn Jahre zurückliegen, ist jedoch äusserst anspruchsvoll und aufgrund von personellen Veränderungen oft nicht mehr möglich. Zweitens konnte im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung mindestens in den hier untersuchten kleinen Gemeinden nicht mehr als ein Entscheidungsprozess beobachtet werden, auch wenn Entscheidungsprozesse in kleinen Gemeinden oft weniger als zehn Jahre dauern.

Entsprechend dem Argument von Mahoney und Thelen (2010a) können jedoch auch graduelle Veränderungen transformative Effekte auf die Umverteilung von Ressourcen in einer Gesellschaft haben. Die Analyse einzelner gradueller Veränderungen und ihrer Effekte erscheint daher als durchaus relevant. Effekte von kumulierten graduellen Veränderungen im Bereich der Familienpolitik müssten in weiteren Forschungsarbeiten untersucht werden.

#### **4.1.4 Vier Formen des graduellen Wandels**

Die Theorie soll erklären, wie unterschiedliche Formen des graduell transformativen Wandels erklärt werden können. Mahoney und Thelen (2010a: 14-18) sowie Streeck und Thelen (2005a: 19-29) unterscheiden

zwischen vier Formen des graduellen Wandels, die in dieser Arbeit als Ersetzung (*displacement*), Ergänzung (*layering*), Übertragung (*conversion*) und Stillstand (*drift*) bezeichnet werden.

*Ersetzung (displacement)*: Diese Form des politischen Wandels ist dann präsent, wenn existierende politische Massnahmen durch neue politische Massnahmen ersetzt werden (Mahoney/Thelen 2010a: 16, Streeck/Thelen 2005a: 19-22). Das heisst, eine bestehende Massnahme wird abgeschafft und durch eine neue ersetzt. Diese Art von Wandel stellt eine radikale Veränderung dar und entspricht den pfadabweichenden Veränderungen, die als Folge von externen Schocks respektive kritischen Zeitpunkten in der institutionalistischen Literatur erwartet werden (siehe Kapitel 3.1.2).

Allerdings, so die Autoren, kann die Ersetzung auch einen langsamen Prozess darstellen. „This may occur when new institutions are introduced and directly compete with (rather than supplement) an older set of institutions“ (Mahoney/Thelen 2010a: 16). In diesem Fall sprechen die Autoren von gradueller Ersetzung. Graduelle Ersetzung ist dann zu beobachten, wenn eine alte und eine neue Institution gleichzeitig existieren. Die Verteidiger des Status quo können jedoch das Überlaufen von Politikbetroffenen von der alten zur neuen Institution nicht mehr verhindern. „Traditional arrangements are discredited or pushed to the side in favor of new institutions and associated behavioral logics“ (Streeck/Thelen 2005a: 20). Wenn eine zunehmende Anzahl von Akteuren der Handlungsintention einer neuen Institution folgen, gewinnen die Herausforderer des Status quo an Machtressourcen. Dadurch erhöht sich die politische Legitimität ihrer Forderungen.

Eine graduelle Ersetzung ist dann denkbar, wenn in einer Gemeinde, in der bis anhin kein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung existierte, auf privater Basis eine Kita etabliert wird. Wenn viele Eltern diese private Kita nutzen, so erscheint die Fremdbetreuung von Kindern zunehmend legitim. Je mehr Eltern das Angebot in der Kita nutzen, desto mächtiger wird das politische Lager der Herausforderer des Status quo. Die politische Unterstützung für eine staatliche Unterstützung der Kita wächst.

Aufgrund dieser Überlegungen unterscheiden Streeck und Thelen zwischen endogenen und exogenen Formen der Ersetzung, wobei „(...) exogenous change is often advanced by endogenous forces pushing in the same direction but needing to be activated by outside support“ (Streeck/Thelen 2005a: 22). Endogene Evolution ermöglicht die exogen bedingte Revolution. Auch in dieser Arbeit wird unterschieden zwischen endogenen und exogenen Formen der Ersetzung. Damit kann eine analytische Unterscheidung verschiedener Faktoren (endogen/exogen) zur Erklärung von radikalen Veränderungen vorgenommen werden.

*Ergänzung (layering)*: Eine Ergänzung tritt dann auf, wenn bestehende formelle oder informelle Regelwerke durch neue Aspekte ergänzt werden (Mahoney/Thelen 2010a: 16f.). Im Gegensatz zur Ersetzung, werden bei der Ergänzung nicht neue Massnahmen eingeführt oder neue Regeln etabliert, sondern lediglich Anpassungen an bereits existierenden informellen oder formellen Regelwerken vorgenommen.

Trotzdem, so Mahoney und Thelen (2010a: 17), kann eine Ergänzung transformative Effekte aufweisen. Durch eine Ergänzung kann sich entweder die Art, wie das ursprüngliche Regelwerk das Verhalten strukturiert, verändern oder die Logik der Wirkungsweise eines Regelwerks verändert sich. Bei einem Wechsel

von einer Defizitfinanzierung von Kita-Plätzen (Objektfinanzierung) hin zu Betreuungsgutscheinen die an die Eltern verteilt werden (Subjektfinanzierung) beispielsweise wird an einem bestehenden Regelwerk lediglich das Instrument der Finanzierung verändert.<sup>35</sup> Der neue Finanzierungsmodus trägt jedoch über die Zeit dazu bei, dass Kitas zu einem universellen Angebot werden, mit entsprechenden distributiven Auswirkungen für Frauen und Kinder aus unterschiedlichen sozialen Schichten. Auch die Privatisierung einer vormals staatlichen Leistungserbringung kann als eine Ergänzung bezeichnet werden (Mahoney/Thelen 2010a: 17). Durch eine Ergänzung einer Massnahme können deshalb transformative Effekte ausgelöst werden (Streeck/Thelen 2005a: 23). Aufgrund der Ergänzung, die von den politischen Akteuren als nötige Anpassungen oder Korrekturen von bestehenden Massnahmen verkauft werden, entsteht ein alternatives Wachstum mit transformativen Effekten.

Da bestehende Institutionen mit einer Ergänzung nicht direkt angegriffen werden wie bei der Ersetzung, provozieren sie typischerweise weniger Opposition durch die Verteidiger des Status quo. Gemäss Mahoney und Thelen (2010a: 17) ist Ergänzung vor allem dann zu erwarten, wenn Herausforderer des Status quo nicht über genug Kapazität verfügen, um neue Regelwerke zu institutionalisieren respektive eine Ersetzung zu erzielen. In diesem Fall verfolgen die Herausforderer des Status quo die Strategie, kleine Anpassungen an bestehenden Regelwerken vorzunehmen. Auch wenn mächtige Verteidiger des Status quo fähig sind, bestehende Regelwerke zu erhalten, sind sie nicht unbedingt dazu fähig, die Einführung von kleineren Anpassungen – respektive Ergänzungen – zu verhindern (Mahoney/Thelen 2010a: 20).

*Übertragung (conversion):* Gemäss Mahoney und Thelen (2010a: 17f.) tritt eine Übertragung dann auf, wenn bestehende formelle oder informelle Regelwerke zwar unverändert weitergeführt, aber auf die Lösung eines neuen Problems übertragen werden. Im Gegensatz zum Stillstand bezeichnet diese Form von Wandel nicht die Nichtanpassung an Veränderungen in der Umwelt, sondern die unveränderte Übertragung bestehender Regelwerke in einen neuen Kontext. „Through redeployment, they convert the institution to new goals, functions, or purposes“ (Mahoney/Thelen 2010a: 17f.). Bei der Übertragung wird eine bestehende Institution möglichst unverändert dazu verwendet, ein neues Ziel zu erreichen. „Such redirection may come about as a result of new environmental challenges, to which policymakers respond by deploying existing institutional resources to new ends“ (Streeck/Thelen 2005a: 26). Die vererbten Institutionen werden bei einer Übertragung minimal an neue Umstände angepasst.

Ein Beispiel für eine Übertragung ist die staatliche Unterstützung eines Tagesfamilienvereins, der vorher schon auf privater Basis existierte. Bei einer staatlichen Unterstützung eines Tagesfamilienvereins wird ein bereits bestehendes, auch wenn privates und informelles, Regelwerk auf die Lösung eines neuen gesellschaftlichen Problems übertragen. Der Tagesfamilienverein soll zur Lösung von soziostrukturellen Heraus-

<sup>35</sup> Während bei der Objektfinanzierung die Anbieter durch die öffentliche Hand finanziell unterstützt werden, wird bei der Subjektfinanzierung eine Finanzierung der Eltern vorgenommen, wobei alle Erziehungsberechtigten Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung erhalten.

forderungen in postindustriellen Gesellschaften – wie die Entstehung von neuen sozialen Risiken – beitragen. Bei einer Übertragung wird das Instrument (Betreuung von Kindern durch Frauen in Privathaushalten) nicht angepasst, beispielsweise durch Bestimmungen zur Professionalisierung des Angebots. Angepasst wird lediglich die Finanzierung des Angebots (staatlich, privat).

Wie bei der Ergänzung fehlt den Herausforderern des Status quo auch bei der Übertragung die Kapazität – respektive die Machtressourcen –, eine Institution zu ersetzen. Den Herausforderern des Status quo bleibt die Möglichkeit, eine bestehende Institution möglichst unverändert auf einen neuen Kontext zu übertragen. Eine Übertragung erfordert lediglich minimale Anpassungen bestehender Regelwerke und ruft deshalb keine grosse Opposition durch die Verteidiger des Status quo hervor.

Die Übertragung von Massnahmen beinhaltet ein Element der Stabilität. Streeck und Thelen (2005a: 26) weisen jedoch darauf hin, dass bei der Übertragung im Gegensatz zum traditionellen Argument der sich selbst verstärkenden Feedbackeffekte von Institutionen nicht die Akteure ihre Strategien den bestehenden Institutionen anpassen, sondern existierende Institutionen in einen neuen Kontext übertragen werden, so dass sie den Interessen von neuen Akteuren dienen und damit neue Ziele erreicht werden können. Deshalb können auch bei der Übertragung einer bestehenden Institution auf ein neues Problem trotz minimalen Anpassungen transformative Effekte erwartet werden (Streeck/Thelen 2005a: 26). Aufgrund der Überlegungen von Streeck, Mahoney und Thelen bleibt jedoch unklar, ob die politische Streitfrage, welchem Ziel eine Institution dienen soll, bei einer Übertragung öffentlich verhandelt wird. Um möglichst wenig Opposition durch die Verteidiger des Status quo hervorzurufen, ist es wahrscheinlich, dass neue Ziele im politischen Prozess durch die Herausforderer des Status quo nicht öffentlich verhandelt werden.

*Stillstand (drift)*: Gemäss Mahoney und Thelen (2010a: 17) tritt *drift* dann ein, wenn die Regeln einer Institution formell bestehen bleiben, während sich die Effekte einer Massnahme als ein Resultat sozioökonomischer Veränderungen wandeln (Hacker 2004, 2005). Reagieren politische Akteure nicht auf sozioökonomische Veränderungen in einer Gesellschaft, kann ihre Inaktivität dazu führen, dass sich die Wirkungen einer Institution verändern. *Drift* kann entweder das Resultat von der Absenz einer öffentlichen Debatte respektive einer politischen Entscheidung sein oder aber auch das Resultat eines politischen Entscheidungsprozess in dem die Verteidiger des Status quo einen Veränderungsvorschlag erfolgreich bekämpften.

Scheitert der Versuch, eine Massnahme zu unterhalten und diese an sozioökonomische Veränderungen anzupassen, wird deren Zerfall aktiv unterstützt, weil „(...) institutions require active maintenance; to remain what they are they need to be reset and refocused, or sometimes more fundamentally recalibrated and renegotiated, in response to changes in the political and economic environment in which they are embedded“ (Streeck/Thelen 2005a: 24). Werden Wohlfahrtsstaaten nicht an die Entstehung von neuen sozialen Risiken in postindustriellen Gesellschaften angepasst, so kann ein zunehmend grosser Teil der Bevölkerung nicht mehr sozial abgesichert werden. Reagiert die Familienpolitik nicht auf Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften, wie instabile Familienverhältnisse, so läuft sie Gefahr, dass all diese Frauen und Mütter, die sich von einem männlichen Ernährer trennen, nicht mehr sozial abgesichert sind. Die neuen sozialen

Bedürfnisse von Frauen und Müttern werden durch einen Stillstand der Familienpolitik nicht befriedigt, was zur Entstehung von neuen sozialen Risiken führt.

Durch Nichtentscheidungen und politischen Stillstand können bestehende Institutionen in einem sich wandelnden Umfeld von ihren ursprünglichen Intentionen abweichen. *Drift* ist somit die Folge von Nichtentscheidungen und Stillstand. Betrachtet man lediglich die Veränderung der formalen Attribute einer Institution, so erscheint Stillstand nicht als eine Form von Wandel. Lediglich der Fokus auf die Wirkungen eines solchen Stillstands in einer dynamischen Umwelt verdeutlicht, dass ein unveränderter Erhalt von Institutionen durchaus transformative Effekte aufweisen kann. Betrachtet man die Wirkungen eines Stillstands, dann erkennt man, dass auch Stillstand transformative Effekte aufweist und damit als eine Form des graduellen Wandels angesehen werden kann.

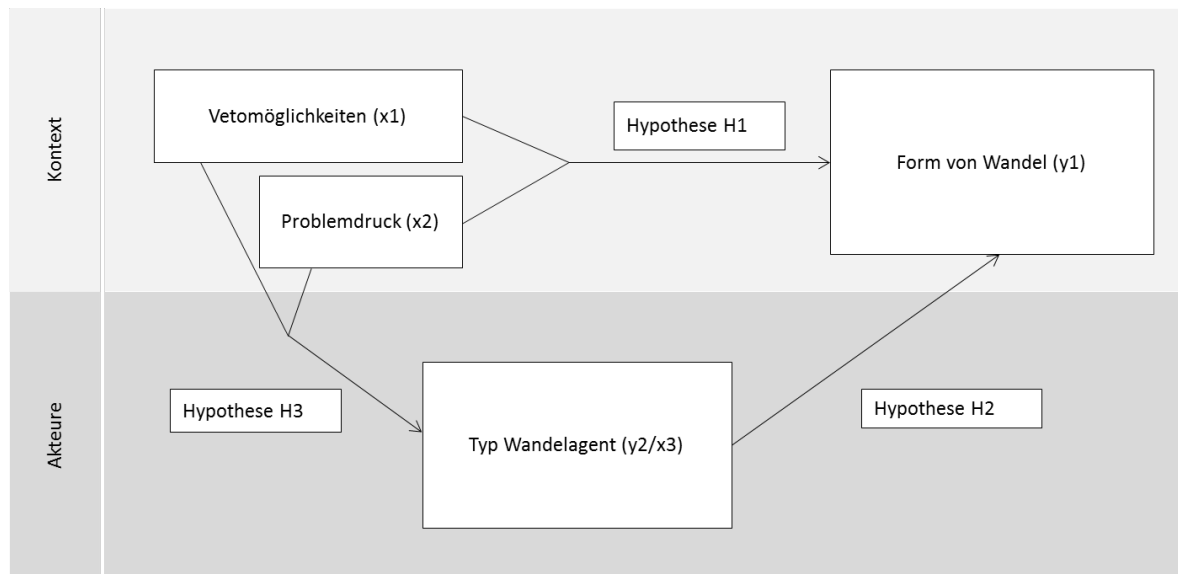
Im Gegensatz zu Hacker (2004, 2005) sowie Streeck, Mahoney und Thelen wird diese Form von Wandel in der vorliegenden Arbeit nicht als *drift*, sondern als Stillstand bezeichnet. Es wird argumentiert, dass *drift* die Wirkung einer Form von Wandel bezeichnet und nicht die Form des Wandels selber. Somit bewegt sich die Bezeichnung für diese Form von Wandel auf einer anderen Ebene als die Bezeichnung für die anderen drei Formen des Wandels. *Drift*, so wird hier argumentiert, kann grundsätzlich auch die Folge von anderen Formen von Wandel darstellen, wie Ergänzung oder Übertragung. *Drift* ist die Folge einer politischen Veränderung, die zu wenig weit geht, um die Entstehung von neuen sozialen Risiken in einer Gesellschaft zu verhindern. Werden durch politische Veränderungen keine oder nicht ausreichende Umverteilungswirkungen erreicht, um neuen sozialen Risiken zu begegnen, dann kann von *drift* gesprochen werden. Welche Formen des graduellen Wandels zu *drift* führen, ist eine empirische Frage. Alle beschriebenen Formen von Wandel können potentiell keine oder minimale Umverteilungswirkungen aufweisen und damit zu *drift* führen. Deshalb wird die letzte Form des Wandels in dieser Arbeit als Stillstand bezeichnet.

#### 4.1.5 Drei Hypothesen zur Erklärung des graduellen Wandels

In diesem Kapitel werden die drei von Mahoney und Thelen (2010a) postulierten Zusammenhänge zwischen politisch-institutionellem Kontext, Akteurshandeln und Formen von Wandel argumentativ begründet. Gemäss dem Modell von Mahoney und Thelen (2010a: 4) sind die vier Formen des graduellen Wandels in einem spezifischen politisch-institutionellen Kontext zu erwarten (Hypothese H1 in Abbildung 6). Je nach Eigenschaften des politisch-institutionellen Kontextes werden unterschiedliche Typen von Wandelagenten erwartet, die gewisse Strategien verfolgen, um Wandel zu induzieren (Hypothese H3). Diese Wandelagenten stehen wiederum im Zusammenhang mit verschiedenen Formen des graduellen Wandels (Hypothese H2).



Abbildung 6: Theoretisch postulierte Zusammenhänge zur Erklärung von Wandel



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Mahoney und Thelen (2010a: 15)

#### Zusammenhang zwischen dem politisch-institutionellen Kontext und der Form von Wandel (Hypothese H1)

Die politischen Institutionen, in welche die Akteure in einem politischen Entscheidungsprozess eingebettet sind, sowie der Interpretationsspielraum einer politischen Massnahme beeinflussen die Wahrscheinlichkeit für verschiedene Formen von Wandel (Mahoney/Thelen 2010a: 18). Die zentralen Variablen des politisch-institutionellen Entscheidungskontextes sind die Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo (viele/wenige) sowie der Problemdruck (hoch/tief) (siehe Kapitel 4.1.3). In Tabelle 3 wird der postulierte Zusammenhang zwischen den Variablen des Entscheidungskontextes sowie den zu erwartenden Formen von Wandel zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 3: Theoretischer Zusammenhang zwischen politisch-institutionellem Kontext und Formen von Wandel

		Problemdruck	
		Hoch (suburbane Gemeinde)	Tief (ländliche Gemeinde)
Vetomöglichkeiten	Wenig (tiefer Dezentalisierungsgrad)	Ersetzung (y1a)	Übertragung (y1c)
	Viel (hoher Dezentalisierungsgrad)	Ergänzung (y1b)	Stillstand (y1d)

Im Folgenden wird der Einfluss dieser beiden Kontextfaktoren auf die unterschiedlichen Formen von Wandel einzeln diskutiert. Zuerst wird der postulierte Zusammenhang zwischen Vetomöglichkeiten und Formen von Wandel erläutert, bevor der Zusammenhang zwischen dem Problemdruck und verschiedenen Formen von Wandel argumentativ begründet wird.

Im föderalistischen System der Schweiz sind die Gemeinden eingebettet in einen kantonalen Kontext. Die Kantone überlassen ihren Gemeinden einen mehr oder weniger hohen Grad der Autonomie bei der Lösung von Problemen. In Kantonen mit einem hohen Dezentalisierungsgrad, wie in Zürich, verfügen die Gemeinden in Bezug auf die familienergänzende Kinderbetreuung über eine hohe Autonomie. Sie können nicht nur selber entscheiden, ob sie ein Angebot finanzieren wollen, sondern auch, wie das einkommensabhängige Tarifsystem ausgestaltet ist. Die Qualitätskriterien der Bildungsdirektion (Krippenrichtlinien) müssen allerdings berücksichtigt werden. Im stark zentral organisierten Kanton Bern hingegen schreibt der Kanton durch die ASIV die Ausgestaltung der Angebote durch Vorschriften zu Normkosten und einkommensabhängigen Elterntarifen weitgehend vor. Zudem finanziert der Kanton ein Angebot bei ausgewiesener Nachfrage.

Entsprechend dem Grad der Dezentralisierung in einem Kanton verfügen die Gemeinden über mehr oder weniger Entscheidungsautonomie betreffend den Umfang der Angebote sowie deren Ausgestaltung. Das heisst, im föderalistischen System der Schweiz ist die Entscheidungssituation auf kommunaler Ebene determiniert durch die Existenz kantonaler Vorschriften und Regulierungen.

Der Grad der Dezentralisierung kann als institutioneller Vetopunkt angesehen werden (Tsebelis 2002). Verschiedene quantitative vergleichende Studien haben den Einfluss des Grades der Dezentralisierung in Schweizer Kantone auf die Höhe der Sozialausgaben untersucht (Freitag/Bühlmann 2003, Lijphart 1999, Obinger 1998, Vatter 2006, Vatter/Freitag 2002). Diese Studien verdeutlichten, dass zentralisierte Kantone höhere Sozialausgaben tätigen, während in Kantonen mit einer hohen Gemeindeautonomie die Sozialausgaben tiefer sind (Vatter 2006: 225). Dezentralisierte Staatsstrukturen haben folglich einen bremsenden Effekt auf die Sozialausgaben in einem Kanton. Die Autoren argumentieren, dass Dezentralisierung als ein institutioneller Vetospieler angesehen werden kann, der Politikwandel blockiert oder den Umfang der Veränderungen minimiert und damit zu tieferen Sozialausgaben führt (Freitag/Bühlmann 2003: 149, Vatter/Freitag 2002: 59).

In dezentralisierten Kantonen bildet die Gemeinde einen Vetopunkt. Ein hoher Dezentalisierungsgrad erhöht folglich die Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo gegen den Ausbau von Staatsausgaben auf den tieferen politischen Ebenen. In einem stark zentralisierten Kanton, in dem Vorgaben zum Angebotsumfang sowie zur Ausgestaltung eines Angebots gemacht werden, werden die Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo hingegen verkleinert.

Der Grad der Dezentralisierung ist somit für die Entscheidungssituation auf kommunaler Ebene ein zentraler politisch-institutioneller Kontextfaktor (siehe Kapitel 4.1.3). Der Grad der Dezentralisierung beeinflusst die Vetomöglichkeiten der Verteidiger des Status quo auf kommunaler Ebene und hat dadurch einen Einfluss auf die zu erwartende Form von Wandel respektive den Umfang der Veränderungen. Viele Vetomöglichkeiten der Verteidiger des Status quo existieren in Gemeinden, die sich in einem stark dezentralisierten Kanton befinden, wenige in Gemeinden mit einem hohen Grad an Zentralisierung.

Befinden sich Wandelagenten in einer Gemeinde eines zentralisierten Kantons, in dem der Kanton nicht nur Vorschriften macht bezüglich eines nachfrageorientierten Ausbaus, kann davon ausgegangen werden, dass die Verteidiger des Status quo eine umfassende Veränderung in der Form einer Ersetzung weniger bekämpfen (können) als in einem Kontext, in dem es keine kantonalen Vorschriften gibt und die Gemeinde das Angebot selber finanzieren muss. Existieren kantonale Vorgaben zu einem nachfrageorientierten Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung, müssen entsprechende Angebote auf der Ebene der Gemeinden ausgebaut werden, auch wenn die Verteidiger des Status quo einen entsprechenden Ausbau nicht begrüßen. Zudem existieren in zentral organisierten Kantonen auch häufig finanzielle Anreize für den Ausbau des Angebots auf der Ebene der Gemeinde. Beahlt der Kanton für ein Angebot, dann ist es für die Wandelagenten einfacher, eine Mehrheitskoalition für eine teure Ersetzung zu etablieren als in einem Umfeld, in dem die Gemeinde das Angebot selber bezahlen muss.

Befinden sich Akteure jedoch in einer Gemeinde eines stark dezentralisierten Kantons, in dem der Kanton weder ein bedarfsgerechtes Angebot fordert noch einen Ausbau mitfinanziert, bestehen für die Verteidiger des Status quo viele Vetomöglichkeiten. In diesem politischen Kontext dürfte es für Wandelagenten schwierig sein, eine Mehrheitskoalition für eine umfassende Veränderung in der Form einer Ersetzung zu mobilisieren. Auch die Etablierung einer Mehrheitskoalition für eine Ergänzung von politischen Massnahmen dürfte in einem Kontext, in dem die Verteidiger des Status quo über viele Vetomöglichkeiten verfügen, schwierig sein. Veränderungen an Instrumenten von Massnahmen können weitreichende Verteilwirkungen aufweisen und hohe finanzielle Mittel binden. Der Wandel von einer Objektfinanzierung mit einem Kostendach hin zu einer Subjektfinanzierung mit Betreuungsgutscheinen entspricht zwar nicht der Ersetzung einer Massnahme. Die nachfrageorientierte Vergabe von Betreuungsgutscheinen kann jedoch hohe finanzielle Mittel erfordern, weil ein nachfrageorientierter Ausbau erforderlich wird. Deshalb ist sowohl eine Ersetzung als auch eine Ergänzung in einem Kontext mit vielen Vetomöglichkeiten der Verteidiger des Status quo nicht zu erwarten.

Am wenigsten verlieren die Verteidiger des Status quo bei einer Übertragung sowie beim Stillstand. Bei der Übertragung werden bestehende Institutionen möglichst unverändert weitergeführt, beim Stillstand erfolgt überhaupt keine Veränderung. Durch minimale Veränderungen gegenüber dem Status quo kann die Opposition von Verteidigern des Status quo verhindert werden. Eine staatliche Unterstützung eines bereits privat existierenden Tagesfamilienvereins, bei dem Frauen in ihren Haushalten für ein kleines Entgelt fremde Kinder betreuen, dürfte durch die Verteidiger des Status quo (konservative Parteien) weniger bekämpft werden als die Etablierung einer hoch professionalisierten staatlichen Kita. Denkbar ist zudem auch, dass in einem Kontext, in dem keine kantonalen Regulierungen existieren, die Etablierung eines Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung aufgrund der vielen Vetomöglichkeiten der Verteidiger des Status quo entweder überhaupt nicht auf die politische Agenda gesetzt wird oder die Verteidiger die Etablierung eines Angebots gänzlich verhindern. Die Folge von beiden Szenarien ist Stillstand. Übertragung und Stillstand sind somit eher in einem Kontext zu erwarten, in dem die Verteidiger des Status quo über viele Vetomöglichkeiten verfügen, das heisst in Gemeinden stark dezentralisierter Kantone.

Die zweite zentrale Variable des Entscheidungskontextes bildet der Problemdruck. Wie bereits in Kapitel 4.1.3 argumentiert wurde, verfügen politische Akteure im Bereich der Familienpolitik aufgrund des Problemdrucks über einen variablen Interpretationsspielraum. Die Familienpolitik ist im Rahmen von sozioökonomischen Veränderungen in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten vor grosse Herausforderungen gestellt (siehe Kapitel 1.1). Die Institutionen der Familienpolitik wurden in einem Kontext geschaffen, in dem das Modell des männlichen Ernährers Familienstrukturen bestimmte. Die Institutionen der Familienpolitik in der Schweiz und damit auch die Regelwerke für die familienergänzende Kinderbetreuung waren darauf ausgerichtet, Familien zu unterstützen, bei denen das männliche Einkommen dazu nicht ausreichte, eine Familie zu ernähren. Die auf soziale Ausgleichszahlungen fokussierte Familienpolitik diente in erster Linie als Armuts politik.

Den Herausforderungen postindustrieller Gesellschaften kann mit diesen veralteten Institutionen jedoch nicht mehr angemessen begegnet werden. Die familienergänzende Kinderbetreuung kann für verschiedene Herausforderungen in postindustriellen Gesellschaften eine Antwort darstellen. Sie kann nicht nur zur Armutsreduktion beitragen, sondern auch zur Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt, zur Gleichstellung der Geschlechter sowie der sozialen und kulturellen Integration von Kindern mit unterschiedlichen sozio-kulturellen Hintergründen (Häusermann/Kübler 2010, Zollinger/Widmer 2016).

Aufgrund der multiplen Effekte, die durch die familienergänzende Kinderbetreuung in einem neuen sozioökonomischen Umfeld erreicht werden können, wird die politische Massnahme zu einem politischen Anliegen, das aus unterschiedlichen Gründen unterstützt werden kann: Die Präferenzstruktur der Akteure in Bezug auf Betreuungspolitik wird multidimensional (siehe Kapitel 4.1.3). Diese Multidimensionalität der Betreuungspolitik eröffnet den Wandelagenten einen Interpretationsspielraum. Um politische Mehrheitskoalitionen zu etablieren, können sich Wandelagenten zur Legitimation ihrer Forderungen betreffend Wandel auf unterschiedliche Frames (Handlungsrationale) beziehen.

Als sozial investierende Massnahme betrifft die familienergänzende Kinderbetreuung sowohl eine Investition in Frauen als auch eine Investition in Kinder. Durch die familienergänzende Kinderbetreuung können verschiedene Ziele gleichzeitig erreicht werden. Als eine Investition in Frauen kann die Massnahme erstens die berufliche Gleichstellung der Geschlechter fördern (Häusermann/Kübler 2010: 173). Die familienergänzende Kinderbetreuung bildet ein Substitut für die Kinderbetreuungsarbeit, die in auf einen männlichen Ernährer ausgerichteten Wohlfahrtsstaaten mehrheitlich durch Frauen wahrgenommen wurde (Fraser 1994, Leitner 2003, Orloff 1993). Zweitens kann die Investition in Frauen auch als Arbeitsmarktpolitik angesehen werden. Durch die Aktivierung von gut ausgebildetem weiblichem Humankapital bietet sie ein Angebot für die Nachfrage nach Fachkräften in Arbeitsmärkten (Häusermann/Kübler 2010: 173). Als eine Investition in Kinder kann die Massnahme drittens zur sozialen und kulturellen Integration von Kindern mit unterschiedlichem sozioökonomischem und kulturellem Hintergrund beitragen und damit die soziale Kohäsion in einer Gesellschaft erhöhen (Esping-Andersen 2002). Viertens kann die Massnahme auch zur Armutsreduktion von diesen Frauen beitragen, die – unfreiwillig – vom Verlust eines männlichen Ernährers betroffen sind (Binder et al. 2003). Aufgrund dieser multiplen Effekte der familienergänzenden Kinderbetreuung kann die

Massnahme in postindustriellen Gesellschaften mit Bezug auf einen Gleichstellungs-, einen Arbeitsmarkt-, einen sozial-integrativen sowie einen Armuts-Frame legitimiert werden.

Auch wenn davon auszugehen ist, dass alle Gemeinden von den beschriebenen sozioökonomischen Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften betroffen sind, variiert der Grad der Betroffenheit. In städtischen Zentren und suburbanen Gemeinden existieren höhere Arbeitslosenzahlen und ein höherer Anteil an Sozialhilfefällen als in ländlichen Gemeinden. Gesellschaftliche Veränderungen, wie die Veränderung der Familienstrukturen oder die Dualisierung der Arbeitsmärkte, manifestieren sich in städtischen und suburbanen Gebieten rascher als in ländlichen abgeschiedenen Landesteilen. Letztere sind strukturellen Veränderungen weniger rasch ausgesetzt (Berther 2006: 23f.). Ländliche Gemeinden in der Schweiz sind noch stärker geprägt durch traditionelle Geschlechterrollen und eine tiefere Erwerbsquote von Frauen. Traditionelle Familienstrukturen mit einem männlichen Ernährer und einer weiblichen Betreuungsperson bilden die Regel.

Aufgrund des tiefen Problemdrucks ist möglicherweise auch die Nachfrage nach einem Angebot in ländlichen Gemeinden tiefer als in suburbanen Gemeinden. Erkenntnisse aus einer quantitativen Analyse zeigen, dass der Urbanitätsgrad in einem positiven Zusammenhang mit dem finanziellen Engagement für ausserfamiliäre Betreuungsangebote steht (Berther 2006: 64). Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass sich sozioökonomische Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften, wie neue Werte oder dualisierte Arbeitsmärkte, in städtischen Gebieten rascher bemerkbar machen als in ländlichen. Der Problemdruck, der von diesen Veränderungen ausgeht, ist in städtischen Gemeinden höher als in ländlichen.

Deshalb, so wird hier argumentiert, bestehen in städtischen Gebieten aufgrund des hohen Problemdrucks grössere *gaps* zwischen den bestehenden Institutionen der Familienpolitik und den aktuellen Veränderungen. Der Interpretationsspielraum für Wandelagenten ist damit in städtischen Gemeinden höher als in ländlichen. In einer Gesellschaft, die weniger stark von den Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften betroffen ist, erscheinen die alten Institutionen, wie eine familiär-nachbarschaftlich organisierte Kinderbetreuung, nach wie vor als angemessen zur Problemlösung. Sind Gesellschaften jedoch vor eine Vielzahl von neuen Herausforderungen gestellt, erscheint die bestehende Institution eher als unangemessen zur Problemlösung, und ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung kann zur Lösung einer Vielzahl neuer Probleme beitragen.

Deshalb wird angenommen, dass es für Wandelagenten in einem Kontext mit tiefem Problemdruck schwierig ist, mit Rekurs auf unterschiedliche Frames, eine Mehrheitskoalition für einen radikalen Wandel – die Ersetzung einer Massnahme – zu mobilisieren. In einem Kontext, in dem gesellschaftliche Herausforderungen weniger stark präsent sind, erscheinen die bestehenden traditionellen Institutionen, wie eine familiär-nachbarschaftlich organisierte Kinderbetreuung, als ausreichend. Es existieren keine neuen Probleme, die durch einen Ausbau des Angebots gelöst werden können. Dies erschwert es für die Wandelagenten in ländlichen Gemeinden, einen umfassenden Wandel zu fordern. Eine Ersetzung oder eine Ergänzung einer Massnahme sind in ländlichen Gemeinden deshalb nicht zu erwarten. Vielmehr wird in Gemeinden mit tiefem Problemdruck entweder Stillstand oder eine Übertragung erwartet. Aufgrund fehlender Nachfrage oder der

Nichtexistenz linker Parteien in ländlichen Gemeinden der Schweiz ist es denkbar, dass das Thema nicht auf die politische Agenda gesetzt wird. Wahrscheinlich erscheint auch, dass trotz Vorstößen von politischen Akteuren ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die Verteidiger des Status quo mit Rekurs auf eine tiefe Nachfrage abgelehnt wird. Beide Szenarien enden in einem Stillstand. Wird das Thema auf die politische Agenda gesetzt, ist davon auszugehen, dass Wandelagenten das Ziel verfolgen, ein möglichst etabliertes System auf ein neues Problem zu übertragen. Aufgrund des tiefen Problemdrucks ist es ausreichend, ein bestehendes System mit minimalen Anpassungen weiterzuverwenden. In einem Kontext, in dem ein tiefer Problemdruck existiert und traditionelle Familienformen vorherrschen, fordern Wandelagenten am besten ein System der Kinderbetreuung, das dem Diskurs eines männlichen Ernährers entspricht: die Betreuung von Kindern durch Frauen in Privathaushalten im Rahmen von Tagesfamilien. Um möglichst wenig Opposition der Verteidiger des Status quo auf sich zu ziehen, erscheint eine Übertragung eines bestehenden Systems der Kinderbetreuung angebracht.

In Gemeinden hingegen, in denen ein hoher Problemdruck existiert, kann eine Ersetzung respektive eine Ergänzung erwartet werden. In diesen Gemeinden ist davon auszugehen, dass aufgrund soziostruktureller Veränderungen, wie eine erhöhte Frauenerwerbsquote oder alleinerziehende Mütter, verschiedene Probleme existieren, zu deren Lösung die familienergänzende Kinderbetreuung beitragen kann. Ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung kann in Gemeinden, die durch eine Vielzahl von Herausforderungen betroffen sind, aus unterschiedlichen Motiven unterstützt werden. Die familienergänzende Kinderbetreuung kann einen Beitrag leisten zur beruflichen Gleichstellung von Mann und Frau, zum Arbeitskräftemangel in der Wirtschaft, zu höheren Steuereinnahmen in der Gemeinde, zur Integration von Kindern mit Migrationshintergrund sowie zur Reduktion von Sozialhilfekosten. In einer solchen Situation verfügen die Wandelagenten über einen höheren Interpretationsspielraum. Umfassende Veränderungen können mit Rekurs auf verschiedene Frames legitimiert werden. Sowohl eine Ersetzung als auch eine Ergänzung erscheint vor dem Hintergrund der hohen Nachfrage als legitim. Ein Ausbau kann verschiedenen Zielen gleichzeitig dienen. In einem solchen Kontext fällt es Wandelagenten leichter, mit Bezug auf verschiedene Frames Mehrheitskoalitionen mit Verteidigern des Status quo einzugehen. Um konservative und bürgerliche Akteure von einem Ausbau zu überzeugen, ist ein Bezug auf einen Arbeitsmarkt- sowie einen Integrations-Frame denkbar. Auch der Beitrag der Massnahme zur Reduktion von Sozialhilfekosten dürfte eine prominente Rolle spielen bei der Etablierung einer Mehrheitskoalition.

Aufgrund der Überlegungen zur Wirkungsweise der Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo sowie des Problemdrucks kann die folgende Hypothese H1 formuliert werden.

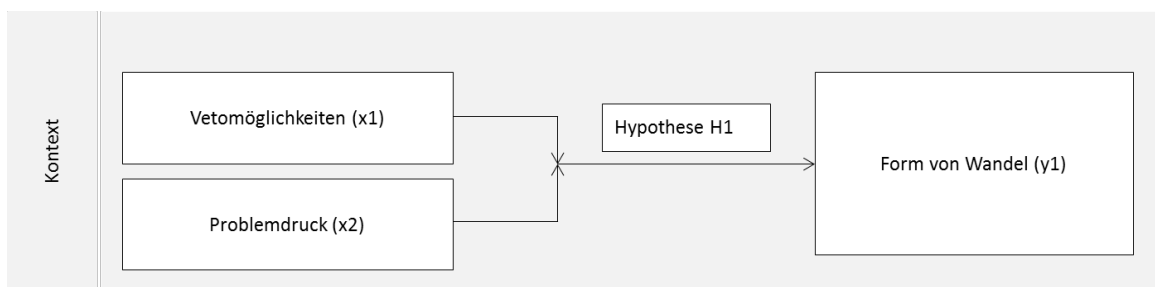
### **Hypothese H1**

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Grösse des Problemdrucks und der Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo auf der einen Seite und der Form von Wandel auf der anderen Seite.

Die abhängige Variable bei Hypothese H1 bildet die Form von Wandel (y1): Ersetzung, Ergänzung, Übertragung und Stillstand. Die abhängige Variable ist nominalskaliert. Jede der vier Formen von Wandel stellt eine unterschiedliche Art von Wandel dar. Eine Ersetzung beinhaltet den höchsten Grad an Wandel und Stillstand den tiefsten. Ergänzung und Übertragung stellen Wandel mittleren Grades dar, die jedoch nicht äquivalent und somit nicht austauschbar sind.

Die unabhängigen Variablen sind die Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo (x1) sowie der Problemdruck (x2). Auch wenn diese beiden unabhängigen Variablen unabhängig voneinander eine Wirkung auf die Form von Wandel aufweisen, sind politische Entscheidungsprozesse in Schweizer Gemeinden immer eingebettet in einen Kontext, in dem beide Faktoren (Vetomöglichkeiten und Problemdruck) vorhanden sind. Die unabhängigen Variablen wirken nicht gegenseitig verstärkend auf die abhängige Variable, sondern kombinatorisch (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Hypothese H1, Zusammenhang zwischen politisch-institutionellem Kontext und Form von Wandel



Hypothese H1 wird durch vier Kombinationsaussagen konkretisiert. Die Kombination der Kontextfaktoren bei H1b und H1c führen zu einem mittleren Grad des Wandels, jedoch aufgrund der unterschiedlichen Kombination der Kontextfaktoren nicht zur gleichen Art von Wandel. Die folgenden vier Kombinationsaussagen werden empirisch geprüft. Die Zusammenhänge sind als probabilistisch zu verstehen.

**H1a:** In einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo wird Ersetzung (y1a) erwartet.

**H1b:** In einem Kontext mit hohem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo wird Ergänzung (y1b) erwartet.

**H1c:** In einem Kontext mit tiefem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo wird Übertragung (y1c) erwartet.

**H1d:** In einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo wird Stillstand (y1d) erwartet.

### *Zusammenhang zwischen Wandelagenten und Formen von Wandel (Hypothese H2)*

Mahoney und Thelen unterscheiden zwischen vier Typen von Wandelagenten: offene Angreifer, verdeckte Angreifer, Opportunisten und Symbionten (in Form von Wirten oder Parasiten) (Mahoney/Thelen 2010a: 22-28). Aufgrund der distributionellen Wirkung von Institutionen existieren sowohl institutionelle Gewinner als auch Verlierer. Institutionelle Gewinner verfolgen das Ziel, die Institution unverändert zu erhalten. Verlierer hingegen möchten Institutionen dahingehend verändern, dass die Verteilwirkungen zu ihren Gunsten ausfallen.

Wandelagenten verfolgen deshalb entweder das Ziel, eine Massnahme unverändert fortzuführen (Symbionten) oder Institutionen zu ihren Gunsten zu verändern (offene Angreifer, verdeckte Angreifer). Darüber hinaus existieren auch Wandelagenten, bei denen nicht klar ersichtlich ist, ob sie Wandel unterstützen oder nicht. Diese Wandelagenten unterstützen einen Wandel lediglich dann, wenn dieser politisch opportunistisch erscheint. Wandel kann somit auch die Folge sein von opportunistisch handelnden Akteuren.

Zudem ist es gemäss Mahoney und Thelen (2010a: 22f.) aufgrund der hohen Ambiguität politischer Institutionen nicht a priori klar, welche Akteure von einer Massnahme profitieren und welche nicht. Eine politische Massnahme kann gleichzeitig verschiedenen Interessen dienen, je nachdem, aufgrund welcher Handlungsrationale eine Massnahme unterstützt wird. Die Bestimmung von Wandelagenten ist deshalb eine empirische Frage.

Ausserdem muss Wandel nicht zwingend die Folge von Wandelagenten mit transformationalen Motiven sein. Wandel kann auch ein unbeabsichtigtes Beiprodukt von distributionellen Auseinandersetzungen sein, in denen keine der beiden Parteien den Wandel explizit beabsichtigte. Beispielsweise können lang andauernde politische Auseinandersetzungen betreffend die Etablierung einer Kita dazu führen, dass ein bestehender Tagesfamilienverein ein bestehendes Betreuungsdefizit ausgleichen muss, obwohl dieser Tagesfamilienverein nicht für die regelmässige Betreuung von vielen Kindern etabliert wurde.

Zwischen Typen von Wandelagenten und Formen von Wandel besteht ein Zusammenhang. Die Einstellung bezüglich Veränderung (Wandelabsichten) der unterschiedlichen Typen von Wandelagenten sowie deren Ressourceneinsatz stehen im Zusammenhang mit verschiedenen Formen von Wandel (Mahoney/Thelen 2010a: 23). Ein Wandelagent führt jedoch nicht automatisch zu einer Form von Wandel. Um erfolgreich Wandel herbeizuführen, müssen Wandelagenten Koalitionen in Mehrheitsposition formieren. Je nach Art von Wandelagent werden Koalitionen entweder mit Verteidigern des Status quo oder mit Herausforderern des Status quo eingegangen (Mahoney/Thelen 2010a: 29ff.). Um eine Koalition in Mehrheitsposition zu etablieren, verfolgen die Wandelagenten eine ihnen eigentümliche Strategie. Im Folgenden werden die verschiedenen Typen von Wandelagenten sowie die ihnen eigentümliche Strategie beschrieben.

*Offene Angreifer* möchten bestehende Institutionen ersetzen und alte eliminieren (Mahoney/Thelen 2010a: 23f.). Ihr Anliegen ist es nicht, bereits bestehende Institutionen zu reformieren und damit an einen neuen Kontext, an neue Probleme anzupassen. Offene Angreifer positionieren sich nicht nur in der Öffentlichkeit als Gegner des Status quo, sie ergreifen auch von sich aus die Initiative für Wandel. Offene Angreifer agie-



ren in der Öffentlichkeit und versuchen, öffentlich sichtbar Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren. Offene Angreifer setzen private Ressourcen für Wandel ein, die über das von Amtes wegen erwartbare Engagement hinausgehen.

Für die Ersetzung von bestehenden Institutionen müssen offene Angreifer eine Reformbewegung etablieren. Erst durch die Mobilisierung von Verbündeten wird eine Ersetzung einer Institution denkbar. Gemäss Mahoney und Thelen basiert diese Reformbewegung aus Akteuren mit ähnlichen Interessen, die sich zusammenschliessen und einen gemeinsamen Angriff auf bestehende Institutionen wagen. In dieser Arbeit wird argumentiert, dass eine Reformbewegung auch auf einem *ambiguous agreement* zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen beispielsweise in Bezug auf die klassische Verteilungsdimension zwischen links und rechts basieren kann (Häusermann 2006a, b, 2010, Häusermann/Kübler 2010). Aufgrund des hohen Interpretationsspielraums ist gerade in einem Kontext mit hohem Problemdruck eine Reformbewegung zu erwarten, die aus Akteuren mit unterschiedlichen Interessen zusammengesetzt ist. Die Akteure einer Reformkoalition verfolgen mit der Ersetzung ganz unterschiedliche Ziele.

Schaffen es die offenen Angreifer, einen gewissen Grad an Unterstützung für eine Ersetzung zu mobilisieren, so dass eine Ersetzung immer wahrscheinlicher wird, so ist es gemäss Mahoney und Thelen auch denkbar, dass sich Opportunisten der Reformbewegung anschliessen.

Auch *verdeckte Angreifer* verfolgen das Ziel, bestehende Institutionen grundlegend zu verändern (Mahoney/Thelen 2010a: 25f.). Wie es der Name schon sagt, positionieren sich verdeckte Angreifer nicht öffentlich gegen den Status quo noch verbünden sie sich öffentlich mit offenen Angreifern. Aufgrund ihrer transformativen Absichten ist es möglich, dass verdeckte Angreifer unauffällig die Initiative für Wandel ergreifen. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass sie ihren verdeckten Angriff als Folge von Forderungen nach Wandel, die von anderen Akteuren an das politische System herangetragen werden, ergreifen. Um ihre oppositionelle Haltung nicht auffällig zu machen, ist davon auszugehen, dass verdeckte Angreifer sich nicht mit dem Einsatz von privaten Ressourcen in aller Öffentlichkeit für ihre Forderungen nach Wandel einsetzen. Aufgrund ihrer oppositionellen Haltung ist ihnen das Thema jedoch ein zentrales Anliegen.

Weil sie sich in ihrer oppositionellen Haltung bedeckt halten müssen, fordern verdeckte Angreifer keine Ersetzung, sondern lediglich die Revision bestehender Massnahmen, die jedoch die bestehenden Massnahmen nicht grundsätzlich in Frage stellen. Verdeckte Angreifer versuchen nicht, öffentlich Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren. Vielmehr folgen sie vordergründig den institutionellen Erwartungen und bereiten hinter den politischen Bühnen einen Angriff vor. Die Reformen werden im Verdeckten vorbereitet. Sie agieren im Schatten bestehender Institutionen und warten auf einen passenden Moment, in dem sie ihre oppositionelle Haltung, respektive ihre Forderungen betreffend Anpassung, öffentlich machen können. Deshalb können sie von aussen auf den ersten Blick möglicherweise als Verfechter des Status quo wahrgenommen werden.

Aufgrund ihrer Vorgehensweise sowie ihrer Forderungen betreffend Wandel können verdeckte Angreifer in den Zusammenhang gebracht werden mit Wandel in der Form von Ergänzung. Bei dieser Form des Wandels werden alten Massnahmen neue Instrumente hinzugefügt.

*Opportunisten* weisen im Hinblick auf Wandel unklare Präferenzen auf (Mahoney/Thelen 2010a: 26f.). Deshalb ist oft nicht eindeutig erkennbar, ob diese Akteure zu den Herausforderern des Status quo zählen oder zu dessen Verteidigern. Opportunisten setzen sich nicht aktiv dafür ein, dass Institutionen angepasst werden. Sie ergreifen nicht von sich aus die Initiative für Wandel. Sie setzen sich nicht aktiv und in der Öffentlichkeit sichtbar für Wandel ein. Opportunisten unterstützen Wandel lediglich dann, wenn sich dafür eine gute Gelegenheit ergibt oder wenn Wandel aufgrund der Mobilisierung von offenen Angreifern als unabwendbar erscheint.

Ihre Strategie ist davon geprägt, möglichst wenig Opposition auf sich zu ziehen. Weil Opposition gegen den Status quo ein riskantes Unterfangen darstellt, versuchen sie nicht, bestehende Institutionen umfassend zu verändern. Wenn Opportunisten als Wandelagenten agieren, dann verfolgen sie die Strategie, bestehende Institutionen in möglichst unveränderter Form auf die Lösung eines neuen Problems zu übertragen. Auch wenn Opportunisten die Strategie verfolgen, mittels einer alten Institution neue Probleme zu lösen, ist davon auszugehen, dass Opportunisten eine offene Diskussion über die Ziele einer Institution vermeiden. Damit können ideologische Auseinandersetzungen mit den Verteidigern des Status quo vermieden werden. Weil bei einer Übertragung das bisherige Regelwerk weitergeführt wird, verlieren die alten Gewinner bei einer Übertragung nicht so viel wie bei einer Ersetzung, jedenfalls nicht auf den ersten Blick. Eine Koalition mit den alten Gewinnern ist deshalb wahrscheinlich.

*Symbionten* können in zwei Versionen vorkommen. Entweder als Wirte oder als Parasiten (Mahoney/Thelen 2010a: 24f.). Diese Wandelagenten möchten bestehende Institutionen unverändert erhalten. Zudem ist es auch nicht ihr Ziel, bestehende Institutionen zur Lösung von neuen Problemen zu verwenden. Symbionten ergreifen weder von sich aus die Initiative für Wandel noch setzen sie private Ressourcen dafür ein. Ihr Ziel ist der Erhalt bestehender Institutionen. Solche Akteure sind in Verbindung zu bringen mit Wandel durch Stillstand.

Symbionten sind Verteidiger des Status quo. Als institutionelle Gewinner profitieren sie von Institutionen, die sie oft nicht selber geschaffen haben. Der Erhalt von traditionellen Institutionen ist daher Mittel zum Zweck, um die Interessen der Verteidiger des Status quo zu verfolgen. Ihr Verhalten kann entweder parasitäre Züge aufweisen oder sie können als Wirte für alte Institutionen angesehen werden. Als Parasiten können Symbionten dann bezeichnet werden, wenn ihr Festhalten an bestehenden Institutionen dazu beiträgt, dass das ursprüngliche Ziel einer Institution verfehlt wird. Beispielsweise kann die unveränderte Weiterführung eines Tagesfamilienvereins in einem Kontext mit einer hohen Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung aufgrund der wenig professionalisierten Organisation zur völligen Überlastung des Tagesfamilienvereins beitragen. Nicht nur Betreuungspersonen können aufgrund der zunehmenden Betreuung von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund oder aus tiefen sozialen Schichten überfordert sein, sondern auch die laienmässig organisierte Administration ist nicht auf eine

rasch wachsende Nachfrage ausgerichtet. Parasiten nehmen in Kauf, dass durch ihr Verhalten die Institution für einen anderen Zweck als ursprünglich vorgesehen missbraucht wird. Als Wirte können sie durch ihr Festhalten an bestehenden Institutionen dazu beitragen, dass ein bestehendes gut funktionierendes Regelwerk in einem neuen Kontext weiter bestehen kann.

Symbionten stellen die Legitimität der Forderungen von Herausforderern des Status quo in Frage. In Bezug auf die familienergänzende Kinderbetreuung ist zu erwarten, dass Symbionten die Nachfrage nach einem Ausbau des Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung bezweifeln und abstreiten. Die Anliegen der Herausforderer des Status quo werden entweder mit Rekurs auf bestehende Werte und Normen oder mit Rekurs auf die Nachfrage delegitimiert.

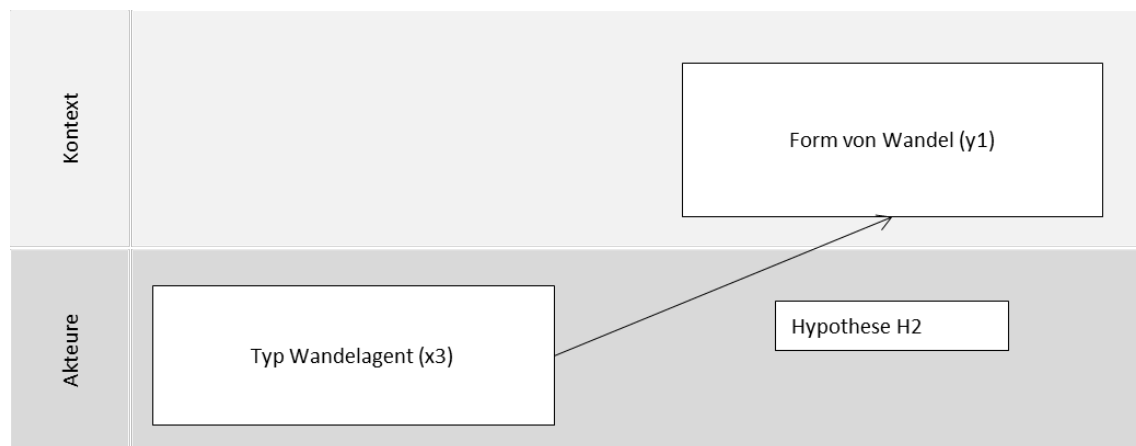
Aufgrund dieser Überlegungen wird die folgende Hypothese zum Zusammenhang zwischen spezifischen Wandelagenten und Formen von Wandel formuliert.

**Hypothese H2:**

Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem Typ von Wandelagent und der Form von Wandel.

Die abhängige Variable bei Hypothese H2 bildet die Form von Wandel (y1): Ersetzung, Ergänzung, Übertragung und Stillstand. Die unabhängige Variable bildet der Typ von Wandelagent (x3) (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Hypothese H2, Zusammenhang zwischen Typ Wandelagent und Form von Wandel



Konkret können weniger umfassende Formen von Wandel erwartet werden, wenn Wandelagenten existieren, die wenig radikale Wandelabsichten verfolgen und ein schwaches Engagement für Wandel aufweisen, als wenn Wandelagenten existieren, die radikale Wandelabsichten verfolgen und sich stark für Wandel engagieren. Offene Angreifer verfolgen das Ziel, eine Massnahme vollständig zu ersetzen. Verdeckte Angreifer möchten bestehende Institutionen ebenfalls verändern, sie verfolgen jedoch das Ziel, diese zu reformieren, damit sie zur Lösung von neuen Problemen beitragen können. Opportunisten verfolgen einen

pragmatischen Ansatz, sie unterstützen eine Übertragung, wenn es ihren Interessen dient. Symbionten wollen die bestehenden Institutionen unverändert erhalten, sie fördern damit Stillstand. In Tabelle 4 wird Hypothese H2 konkretisiert. Der Zusammenhang zwischen Typ von Wandelagent und Form von Wandel ist als probabilistisch zu verstehen.

Tabelle 4: Theoretischer Zusammenhang zwischen Typ Wandelagent und Form von Wandel

	Typ Wandelagent	Form von Wandel
H2a	Offene Angreifer	Ersetzung
H2b	Verdeckte Angreifer	Ergänzung
H2c	Opportunisten	Übertragung
H2d	Symbionten	Stillstand

Zusammenhang zwischen politisch-institutionellem Kontext und Wandelagenten (Hypothese H3)

Schlussendlich wird jeder Typ von Wandelagent mit seiner spezifischen Strategie in einem bestimmten Kontext erwartet (Mahoney/Thelen 2010a: 28f.). Die Ausgestaltung des politisch-institutionellen Kontextes beeinflusst den zu erwartenden Typ der Wandelagenten (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Theoretischer Zusammenhang zwischen politisch-institutionellem Kontext und Typ Wandelagent

		Problemdruck	
		Hoch (suburbane Gemeinde)	Tief (ländliche Gemeinde)
Vetomöglichkeiten	Wenig (tiefer Dezentalisierungsgrad)	Offene Angreifer	Opportunisten
	Viel (hoher Dezentalisierungsgrad)	Verdeckte Angreifer	Symbionten

Offene Angreifer werden in einem Kontext erwartet, der charakterisiert ist durch wenige Vetomöglichkeiten der Verteidiger des Status quo sowie einen hohen Problemdruck. Diese Wandelagenten werden folglich in suburbanen Gemeinden in stark zentralisierten Kantonen erwartet. In einem Umfeld mit hohem Problemdruck existiert ein hoher Interpretationsspielraum, was es für die Wandelagenten erleichtert, eine Reformkoalition basierend auf einem *ambiguous agreement* zu etablieren. Gleichzeitig verfügen die Verteidiger des Status quo über eine schwache Position, um eine Ersetzung zu verhindern. Entweder schreibt der Kanton die Etablierung eines nachfrageorientierten Angebots vor oder er etabliert dafür finanzielle Anreize.

Verdeckte Angreifer werden in einem Kontext mit vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo sowie einem hohen Problemdruck erwartet. Aufgrund des hohen Problemdrucks existieren Wandelagenten, die eine umfassende Veränderung anstreben. Gleichzeitig müssen die Wandelagenten aufgrund der vielen Vetomöglichkeiten der Verteidiger des Status quo jedoch vorsichtig vorgehen. In diesem Kontext

ist die Forderung nach radikalem Wandel wenig zielführend. Vielmehr müssen die Wandelagenten in diesem Umfeld einen Wandel anstreben, der die bestehenden Institutionen nicht grundlegend in Frage stellt.

Opportunisten können in einem Kontext mit einem tiefen Problemdruck und wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo erwartet werden. In einem solchen Kontext besteht aufgrund des tiefen Problemdrucks weniger Notwendigkeit für radikale Veränderungen. In diesem Umfeld kann davon ausgegangen werden, dass Wandelagenten lediglich dann einen Wandel vorschlagen, wenn dieser als politisch opportun erscheint. Es existieren keine Wandelagenten, die Wandel von sich aus fordern und auf die politische Agenda setzen. Wird jedoch beispielsweise ein Angebot durch den Kanton mitfinanziert, ist es möglich, dass Opportunisten minimale Anpassungen fordern und unterstützen.

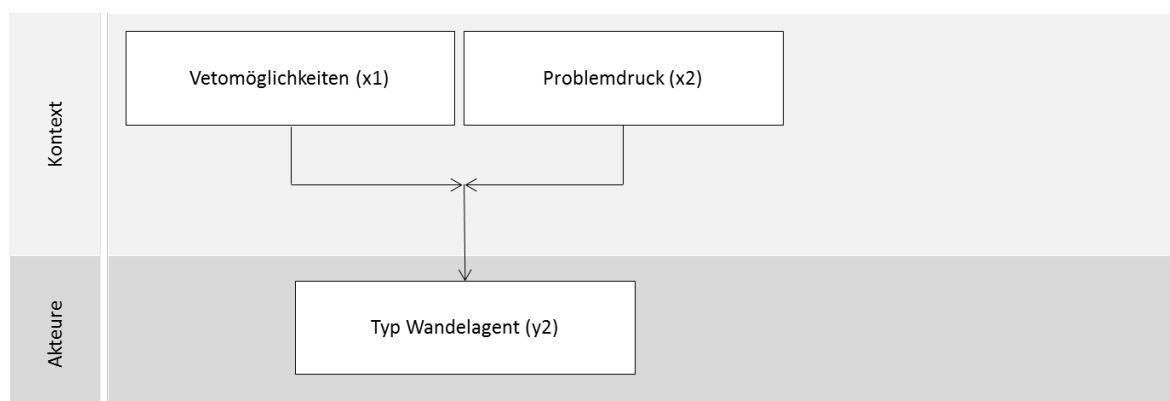
Symbionten schlussendlich werden in einem Kontext mit einem tiefen Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo erwartet. In einem solchen Kontext sind Wandelagenten, die radikale Änderungen anstreben, weniger wahrscheinlich als in einem Kontext mit hohem Problemdruck; aufgrund des tiefen Interpretationsspielraums ist es für Wandelagenten schwierig, ein *ambiguous agreement* zu erzielen und damit Verbündete für eine Ersetzung zu mobilisieren. Gleichzeitig ist die Forderung nach radikalem Wandel in einem Umfeld mit vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo riskant. In einem solchen Umfeld stellen folglich Symbionten die zentralen Wandelagenten dar. Symbionten, die Verteidiger des Status quo darstellen, verfügen in einem solchen Kontext über viele Vetomöglichkeiten, was sie zu mächtigen Akteuren macht. Symbionten werden am ehesten in ländlichen Gemeinden stark dezentral organisierter Kantone erwartet. Aufgrund dieser Überlegungen wird die folgende Hypothese H3 formuliert.

**Hypothese H3:**

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Problemdrucks und der Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo auf der einen Seite und den Typen von Wandelagenten auf der anderen Seite.

Die abhängige Variable bei Hypothese H3 bildet die Typen von Wandelagenten (y2): offene Angreifer, verdeckte Angreifer, Opportunisten und Symbionten. Die unabhängigen Variablen sind wie bei Hypothese H1 die Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo (x1) sowie der Problemdruck (x2) (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Hypothese H3, Zusammenhang zwischen politisch-institutionellem Kontext und Typ Wandelagent



Die Hypothese H3 wird durch die folgenden vier Kombinationsaussagen konkretisiert. Der Zusammenhang von Hypothese H3 ist als probabilistisch zu verstehen. In einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo können Wandelagenten mit radikaleren Forderungen nach Wandel (Wandelabsichten) erwartet werden, als wenn der Problemdruck tief ist und viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo existieren.

**H3a:** In einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo werden offene Angreifer erwartet.

**H3b:** In einem Kontext mit hohem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo werden verdeckte Angreifer erwartet.

**H3c:** In einem Kontext mit tiefem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo werden Opportunisten erwartet.

**H3d:** In einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo werden Symbionten erwartet.

Mahoney und Thelen (2010a) postulieren zudem, dass die Wandelagenten je nach politisch-institutionellem Kontext indem sie sich befinden eine andere Strategie zur Koalitionenformierung verfolgen. Die Strategien werden in Tabelle 6 zusammenfassend festgehalten.

*Tabelle 6: Strategien der Wandelagenten*

Typ von Wandelagent	Strategie der Koalitionenformierung
Offene Angreifer	Müssen eine „Reformbewegung“ etablieren (gemeinsame Interessen). Versuchen aktiv Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren.
Verdeckte Angreifer	Starke Akteure im Hintergrund. Vorbereitung von Reformen im Hintergrund.
Opportunisten	Neuorientierung im Stillen. Keine öffentliche Verhandlung von neuen Zielen. Vermeidung von ideologischen Diskussionen.
Symbionten	Ausnützen des bestehenden Systems. Versuchen bestehende Regelwerke zur Lösung von neuen Problemen heranzuziehen, um damit ihre Interessen zu verfolgen.

#### 4.1.6 Zusammenfassung theoretisches Argument: Wie kann Wandel erklärt werden?

In Schweizer Gemeinden kann seit den 2000er Jahren ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung beobachtet werden. Dieser als weitreichender Wandel bezeichnete Ausbau erstaunt vor dem Hintergrund bestehender theoretischer Erklärungsansätze zu institutionellem Wandel im Bereich der Sozialpolitik. Die untersuchten Schweizer Gemeinden befinden sich in einem Kontext politischer Stabilität und in einem Umfeld, in dem kein externer Schock in Form eines klar abgrenzbaren Ereignisses beobachtet werden kann. Suburbane und ländliche Gemeinden der Schweiz werden regiert durch konservativ-bürgerliche Mehrheiten im Gemeinderat. Weder die Verschiebung von Machtressourcen noch exogene Schocks können deshalb zur Erklärung des signifikanten Ausbaus herangezogen werden. Sowohl im historischen Institutionalismus als auch in den Ansätzen aus der Policy-Analyse wird gradueller Wandel mit transformativen Wirkungen in einem Umfeld soziopolitischer Stabilität nicht erwartet (siehe Kapitel 3.1.2 und Kapitel 3.1.3).

Gleichzeitig kann eine hohe Varianz der Ausgestaltung der Angebote zwischen Gemeinden beobachtet werden, die sowohl im Hinblick auf die politische Zusammensetzung in der Regierung als auch im Hinblick auf sozioökonomische Herausforderungen vergleichbar sind. Koalitionenbasierte Erklärungen sowie Argumente der Parteiendifferenzthese können die beobachtete Varianz nicht ausreichend erklären (siehe Kapitel 3.1.2).

Um das Phänomen des graduell aber transformativen Wandels in einem soziopolitisch stabilen Umfeld zu erklären, wird eine Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) verwendet. Diese Autoren argumentieren erstens, dass Wandel in Wohlfahrtsstaaten westeuropäischer Länder nur dann angemessen erfasst und erklärt werden kann, wenn zwischen vier Formen des graduellen, aber transformativen Wandels unterschieden wird: Ersetzung, Ergänzung, Übertragung und Stillstand.

Zweitens argumentieren die Autoren, dass bei der Analyse von graduellem Wandel der Fokus auf endogene Faktoren sowie die Rolle von Akteuren in Zeiten der Stabilität gelegt werden muss. Folgend einem historisch-institutionalistischen Verständnis sind Institutionen nicht nur das Erbe politischer Machtverhältnisse in einer Gesellschaft, sondern sie reproduzieren diese auch. Deshalb weisen Institutionen immer redistributive Wirkungen auf. Diese Verteilwirkungen bilden endogen ein Potential für den Angriff von institutionellen Verlierern, so genannten Wandelagenten. Gemäss einem redistributiven Verständnis von Institutionen

weisen Letztere keine selbsterhaltenden Feedbackeffekte auf. Institutionen sind ständig Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen politischen Interessengruppen. Unterschieden werden kann zwischen vier Typen von Wandelagenten: offene Angreifer, verdeckte Angreifer, Opportunisten und Symbionten. Zusammenfassend argumentieren Mahoney und Thelen (2010a), dass sich je nach den Eigenschaften des politisch-institutionellen Kontextes unterschiedliche Typen von Wandelagenten herausbilden, die eine für sie spezifische Strategie verfolgen. Wo diese Wandelagenten mit ihren Wandelabsichten erfolgreich sind, können unterschiedliche Formen von graduellen Wandel erwartet werden.

Drittens kann lediglich durch die Beobachtung der Wirkungen von politischen Veränderungen, so das Argument der Autoren, etwas über die Qualität des Wandels ausgesagt werden. Entweder führen die Veränderungen zu unveränderten Verteilwirkungen oder sie führen dazu, dass durch den Wandel neue Gesellschaftsgruppen von einer Institution profitieren können. Die Autoren argumentieren jedoch, dass auch Stillstand in einer sich verändernden Welt Umverteilwirkungen aufweist, dann nämlich, wenn wohlfahrtsstaatliche Massnahmen nicht angemessen an die Entstehung von neuen sozialen Risiken adaptiert werden. Mahoney und Thelen (2010a) argumentieren, dass alle vier Formen des graduellen Wandels transformative Effekte aufweisen. Das heisst, sie haben einen Einfluss auf die Verteilwirkungen in einer Gesellschaft. Wandel kann deshalb gemäss den Autoren nicht als ein diskontinuierliches Phänomen, bestehend aus langen Phasen der Stabilität und kurzen Phasen von radikalen Veränderungen, verstanden werden, sondern als ständige Abfolge von graduellen, aber – im Hinblick auf deren Verteilungswirkung – transformativen Veränderungen.

Durch die Berücksichtigung der Wirkungen von Veränderungen bei der Konzeptualisierung von Wandel bietet die Theorie eine analytische Perspektive, die einen Zusammenhang herstellt zwischen den miteinander in Beziehung stehenden Phänomenen des Entscheidungsprozesses und der Wirkungen einer politischen Entscheidung. Nur mit einer Theorie, die einen Zusammenhang zwischen Ursachen und Wirkungen der beobachteten Veränderungen herstellt, kann die Frage danach beantwortet werden, *wer weshalb* in welcher Weise von der Adaption von Wohlfahrtsstaaten an Herausforderungen in postindustriellen Gesellschaften profitiert.

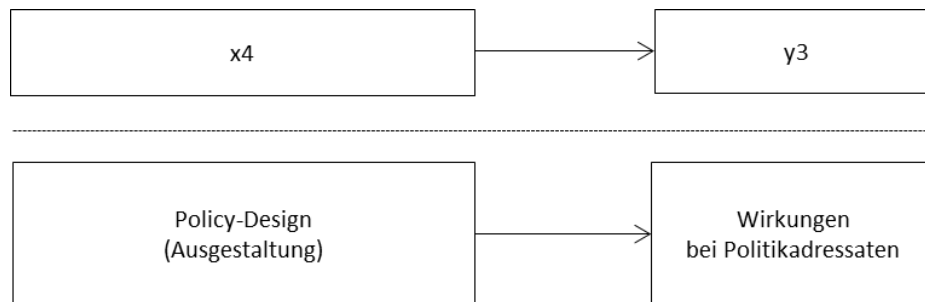
Um Aussagen über die transformativen Effekte verschiedener Formen des graduellen Wandels zu machen, ist es notwendig, deren Wirkpotential zu kennen. Im nächsten Kapitel werden die potentiellen Wirkungen der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung theoretisch hergeleitet.



## 4.2 Theorie zum Wirkpotential der Idealtypen

Um die Frage zu klären, wer in welcher Weise von der Adaption des Wohlfahrtsstaates im Bereich der Familienpolitik profitiert (Wirkungen des Wandels), werden in diesem Teil des Theoriekapitels Hypothesen zum Wirkpotential verschiedener Idealtypen der familienergänzenden Kinderbetreuung formuliert. In diesem Kapitel wird argumentiert, dass zwischen den vier Idealtypen der universell und marktliberal defamilialisierenden sowie der optional und implizit familialisierenden Kinderbetreuung unterschieden werden kann. Weiter wird argumentiert, dass diese Idealtypen entsprechend ihrer Ausgestaltung unterschiedliche Wirkpotentiale für die Politikadressaten der familienergänzenden Kinderbetreuung aufweisen (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Hypothese H4 zum Wirkpotential der familienergänzenden Kinderbetreuung



Dass die Ausgestaltung von Wohlfahrtsstaaten Implikationen für die Umverteilung, beispielsweise zwischen Einkommensklassen, in einer Gesellschaft hat, ist in der wissenschaftlichen Literatur im Bereich der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung seit langem bekannt (Esping-Andersen 1999). Die feministischen Kritik an der traditionellen Wohlfahrtsstaatenforschung hat zudem darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung sozialpolitischer Massnahmen auch einen Einfluss auf die Geschlechterrollenverteilung in einer Gesellschaft hat (Fraser 1994, Orloff 1993).

Um das Wirkpotential verschiedener Idealtypen der Kinderbetreuung theoretisch herzuleiten, werden in Kapitel 4.2.1 die relevanten Wirkungsdimensionen der familienergänzenden Kinderbetreuung theoretisch hergeleitet. In Kapitel 4.2.2 werden theoretische Überlegungen dazu angestellt, auf welchen Ebenen der Politikadressaten die familienergänzende Kinderbetreuung Wirkungen entfaltet. In Kapitel 4.2.3 werden vier Idealtypen der Kinderbetreuung theoretisch konzipiert. Hypothesen zum Wirkpotential unterschiedlicher Idealtypen der familienergänzenden Kinderbetreuung werden in Kapitel 4.2.4 vorgestellt, bevor in Kapitel 4.2.5 nochmals verdeutlicht wird, welcher Beitrag die Arbeit zum aktuellen Stand der Forschung betreffend die Wirkungen von sozial investierenden Massnahmen, und speziell der familienergänzenden Kinderbetreuung, leistet.

#### 4.2.1 Relevante Wirkungsdimensionen

Die familienergänzende Kinderbetreuung wird als typische Massnahme des sozialen Investitionsstaates angesehen (Esping-Andersen 1999, 2002, Morel et al. 2012). Gemäss der Logik des sozial investierenden Staates sollen Betroffene von neuen sozialen Risiken, wie Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau, durch sozial investierende Massnahmen darin unterstützt werden, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Durch eine Kommodifizierung (Arbeitsmarktbeteiligung) soll eine soziale Absicherung erreicht und Armutsrisiken präventiv verhindert werden.

Soziale Investitionen folgen einer präventiven Logik und fokussieren auf den Lebenszyklus eines Menschen. Das Ziel ist nicht die staatliche Absicherung gegen soziale Risiken die zu Armut führen, sondern die präventive Vermeidung der Entstehung von sozialen Risiken. Mittels sozialen Investitionen sollen die Möglichkeiten, Fähigkeiten und Ressourcen der Menschen erhöht werden, was deren Risiko minimiert, im Verlauf des Lebens von einem sozialen Risiko betroffen zu sein (Jenson 2010: 77). Im sozial investierenden Wohlfahrtsstaat wird ein sozialer Ausgleich mittels der Umverteilung von Fähigkeiten, Möglichkeiten und Ressourcen (*capabilities, skills*) und nicht durch Umverteilung von Einkommen mittels Transferzahlungen, erreicht (Esping-Andersen 2002, Jenson 2010: 77, Vaalavuo 2013: 513). Durch die Investition in das Humankapital sollen Individuen dazu befähigt werden, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, was sie vor Armut schützt und ihnen eine individuelle soziale Absicherung ermöglicht.

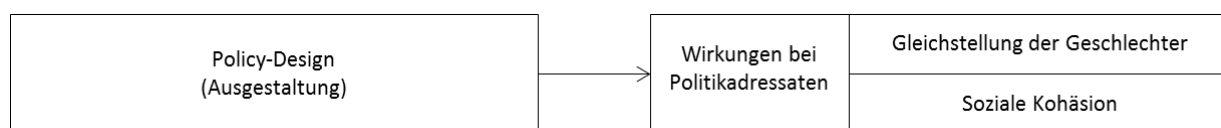
Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt eine soziale Investition in zwei Gruppen von Betroffenen von neuen sozialen Risiken dar: Einerseits Frauen und andererseits Kinder aus Familien mit tiefem Bildungsniveau oder/und mit Migrationshintergrund. Die familienergänzende Kinderbetreuung kann erstens als eine Investition in das Humankapital von Frauen angesehen werden. Als eine typische de-familialisierende Massnahme leistet die familienergänzende Kinderbetreuung einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Durch die Substitution der Betreuungsarbeit durch den Staat oder den Markt können Frauen, die in den auf einen männlichen Ernährer ausgerichteten Wohlfahrtsstaaten den Grossteil der familiären Betreuungsarbeit übernommen haben, einer Erwerbstätigkeit nachgehen (Esping-Andersen 1999, Fraser 1994, Orloff 1993). Die Erwerbstätigkeit ermöglicht den Frauen ein eigenständiges Einkommen und damit eine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung. Dies ist gerade im schweizerischen Sozialstaat zentral, weil die Bezugsberechtigung für viele Sozialleistungen abhängig ist von der Höhe der Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit. Als de-familialisierende sozialpolitische Massnahme unterstützt die familienergänzende Kinderbetreuung die Erwerbstätigkeit von Frauen und leistet damit einen Beitrag zur beruflichen Gleichstellung von Mann und Frau.

Durch die Investition in die frühkindliche Bildung kann die familienergänzende Kinderbetreuung zweitens einen Beitrag zur sozialen Inklusion von Kindern aus tiefen sozialen Schichten oder mit Migrationshintergrund leisten, und damit zu einer höheren sozialen Kohäsion in einer Gesellschaft beitragen (Esping-Andersen 2002, Esping-Andersen/Myles 2009: 640). Sollen soziale Risiken durch Erwerbsbeteiligung reduziert werden, so müssen gemäss Esping-Andersen (2002: 21f.) in den dualisierten Arbeitsmärkten postindustrieller Staaten die Fähigkeiten (*skills*) der Arbeitnehmenden erhöht werden. In den dualisierten Ar-

beitsmärkten postindustrieller Staaten haben vor allem Personen mit einem hohen Bildungsniveau Chancen auf gute Anstellungsbedingungen. Ein hoch professionalisiertes Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung kann einen Beitrag leisten zur sprachlichen und soziokulturellen Integration von Kindern aus unterschiedlichen sozialen Schichten und aus verschiedenen Kulturen. Durch eine Investition in die frühkindliche Bildung kann die intergenerationale Transmission von benachteiligten sozialen Lebenslagen aufgebrochen sowie das Risiko für Arbeitslosigkeit im Erwachsenenalter reduziert werden. Deshalb, so argumentieren verschiedene Autoren, muss bei einer Analyse der Wirkungen der familienergänzenden Kinderbetreuung auch deren Potential für die vertikale Umverteilung mitberücksichtigt werden (Gyhels/Van Lancker 2011, Vaalavuo 2013: 514, Van Kersbergen/Hemerijck 2012: 488f., Van Lancker/Gyhels 2012).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die familienergänzende Kinderbetreuung als typische Massnahme eines sozial investierenden Staates, auf unterschiedliche Dimensionen der Ungleichheit in einer Gesellschaft wirkt. Erstens unterstützt die familienergänzende Kinderbetreuung die Kommodifizierung von Frauen. Als Vereinbarungspolitik leistet sie einen Beitrag zur beruflichen Gleichstellung zwischen Mann und Frau. Zweitens kann durch eine Investition in die frühkindliche Bildung ein Chancenausgleich zwischen Kindern aus hohen und tiefen Einkommensschichten erreicht werden. Ein qualitativ hoch stehendes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung kann einen Beitrag zur sozialen Integration von Kindern aus tiefen sozialen Schichten und aus Familien mit Migrationshintergrund leisten. Als Bildungs- und Integrationspolitik leistet sie einen Beitrag zu einer höheren sozialen Kohäsion in einer Gesellschaft. Deshalb müssen bei der Analyse der Wirkungen der familienergänzenden Kinderbetreuung zwei Wirkungsdimensionen – Gleichstellung der Geschlechter und soziale Kohäsion – berücksichtigt werden (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11: Wirkungsdimensionen der familienergänzenden Kinderbetreuung



In der politisch-philosophischen Literatur wird bereits seit zwanzig Jahren darauf hingewiesen, dass Umverteilungswirkungen von neuen sozialen Politiken, wie sozial investierenden Massnahmen, nur dann umfassend beurteilt werden können, wenn die Trade-Offs zwischen distributiven und soziokulturellen Wirkungen bekannt sind (Fraser 1995, Fraser/Honneth 2003). Fraser and Honneth (2003) machten auf das Dilemma zwischen Anerkennung (*recognition*) und Umverteilung (*redistribution*) neuer sozialer Politiken aufmerksam. Gemäss Fraser (1995: 68) hat die Mobilisierung der Fraueninteressen oder genereller von Gruppen, die die Anerkennung von ethnischen oder nationalen Unterschieden (*recognition of difference*) fordern, Klasseninteressen als Quellen der politischen Mobilisierung verdrängt (*recognition of redistribution*). Vor diesem Hintergrund argumentieren Fraser und Honneth (2003), dass Umverteilungswirkungen von neuen

sozialen Politiken in der heutigen Zeit nur angemessen und umfassend erfasst werden können, wenn beide Dimensionen der Ungleichheit berücksichtigt werden: Umverteilung zwischen sozio-ökonomischen Klassen und Gleichstellung der Geschlechter.

Zwanzig Jahre nach der Einführung der Gender-Dimension in die Konzeptualisierung von Wohlfahrtsstaaten (Fraser 1994, Orloff 1993) erscheint es deshalb als angebracht, dass beide Dimensionen der Ungleichheit, Ungleichheit zwischen sozio-ökonomischen Klassen und Ungleichheit zwischen Geschlechtern, bei der Konzeptualisierung der Wirkungen sozial investierender Massnahmen berücksichtigt werden. Sozioökonomische Dimensionen der Ungleichheit, wie Einkommen und Bildung werden in dieser Arbeit unter der Kategorie der sozialen Kohäsion subsumiert, während die Geschlechterungleichheit als eigenständige Dimension der Ungleichheit erfasst wird.

#### **4.2.2 Relevante Wirkungsebenen**

Gemäss der Interventionslogik des sozial investierenden Staates, soll Armutsreduktion und soziale Absicherung mittels erhöhter Kommodifizierung (Arbeitsmarktbeteiligung) erreicht werden. Das Ziel sozialer Investitionsmassnahmen ist die Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung von vormals vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personengruppen, wie Frauen oder Personen mit einem tiefen Ausbildungsniveau (Bonoli/Natali 2012: 293). Durch eine Investition in die Fähigkeiten und Ressourcen dieser Arbeitsmarkt-Outsiderinnen und Outsider sollen deren Chancen erhöht werden, am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Arbeitsmarktbeteiligung wird als Mittel zum Zweck der Reduktion von sozialen Risiken angesehen.

Daher weist der Zugang zu Arbeit in einem sozial investierenden Staat distributionelle Konsequenzen auf: Arbeitsmarktbeteiligung wird zum zentralen Faktor, um Armut zu verhindern (Bonoli/Natali 2012: 293). Lohnungleichheiten und die Zunahme von prekären Arbeitsbedingungen in den dualisierten Arbeitsmärkten Westeuropäischer Staaten bedeuten jedoch, dass die Arbeitsmarktbeteiligung keine Garantie für eine Existenz ohne Armut darstellt (Esping-Andersen 2002: 21, Taylor-Gooby et al. 2015). Bei temporären Anstellungen, tiefen Löhnen sowie andauernder Unterbeschäftigung führt Arbeitsmarktbeteiligung nicht zu einer ausreichenden sozialen Absicherung.

Die familienergänzende Kinderbetreuung hat Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und zwar sowohl auf der Ebene der Nutzerinnen als auch auf der Ebene der Leistungserbringenden. Als de-familialisierende Massnahmen kann die familienergänzende Kinderbetreuung dazu beitragen, dass Frauen von der Betreuungsarbeit befreit oder entlastet werden, und damit einer Erwerbsarbeit nachgehen können. Auf der Ebene der Nutzerinnen kann die Massnahme somit zu einer Kommodifizierung (Arbeitsmarktbeteiligung) von Frauen beitragen, was wiederum einen positiven Effekt auf die berufliche Gleichstellung der Geschlechter hat. Durch die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung werden gleichzeitig neue Arbeitsstellen geschaffen, die überwiegend von Frauen besetzt werden. Abhängig von der Ausgestaltung dieser Arbeitsverhältnisse weisen die Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung damit auch auf der Ebene der Leistungserbringenden ein positives oder negatives Potential für die berufliche Gleichstellung der Geschlechter auf.

Ist man nun am Wirkpotential dieser Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter interessiert, dann sollte nicht nur untersucht werden, welches Potential die familienergänzende Kinderbetreuung für die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen hat, die das Angebot nutzen, sondern auch, wie die Arbeitsbedingungen der in diesen Angeboten beschäftigten Frauen ausgestaltet sind. Daher wird hier argumentiert, dass für eine Beurteilung des Wirkpotentials der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Gleichstellung der Geschlechter eine Erfassung der Wirkungen auf beiden Ebenen relevant ist. Nur wenn untersucht wird, zu welchem Grad Frauen durch das Angebot für den Arbeitsmarkt aktiviert werden können *und* zu welchem Grad die Anstellungsbedingungen in diesen Angeboten ein nicht prekäres Beschäftigungsverhältnis ermöglichen, kann etwas über das Potential der Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter gesagt werden. „If for example, states respond to the childcare gaps in post-industrial societies by promoting low-skilled, low paid jobs in public services for childcare, and formal care is mostly provided by female carers, the gender division of caregiving and employment is enforced“ (Morel 2007: 517). Soll eine soziale Absicherung von Frauen, die von einem männlichen Ernährer unabhängig leben, durch eine Beteiligung an Erwerbsarbeit erreicht werden, wird der Zugang zu gut bezahlten und sicheren Arbeitsverhältnissen zu einer distributionellen Frage. Nur wenn Frauen in gut bezahlten Arbeitsverhältnissen beschäftigt werden, kann ein hoher Grad der De-Familialisierung und damit eine berufliche Gleichstellung der Geschlechter erreicht werden.

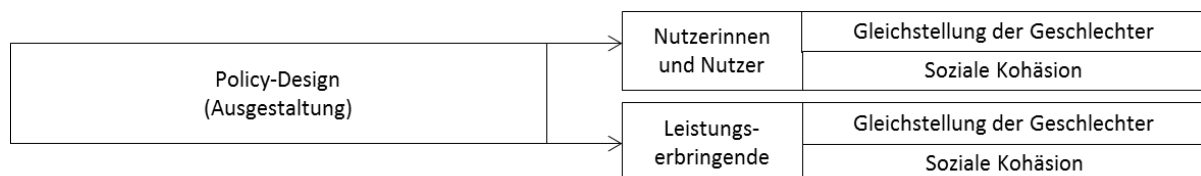
Auch bei den Wirkungen der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die soziale Kohäsion ist eine Unterscheidung zwischen den beiden Ebenen der Nutzenden und der Leistungserbringenden von Interesse. Für eine hohe soziale Kohäsion ist es nicht nur zentral, dass Kinder aus allen Einkommensschichten Zugang zu qualitativ hochstehender Kinderbetreuung haben. Vielmehr ist es auch entscheidend, dass aufgrund der Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Idealtypen der Kinderbetreuung keine soziale Segregation entsteht. Arbeiten in einem wenig professionalisierten Angebot vorwiegend Frauen aus tiefen sozialen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund zu tiefen Löhnen, dann hat dies negative Konsequenzen für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden.

Um die Wirkungen der verschiedenen Idealtypen der Kinderbetreuung auf die davon betroffenen Personen zu konzeptualisieren, wird Bezug genommen auf die Evaluationsliteratur. Gemäss der Politikevaluation existieren drei grundsätzliche Ebenen, auf denen die Wirkung öffentlicher Politik gemessen werden kann (Sager/Rüefli 2005, Patton 1997). Eine erste Ebene (*output*) bezeichnet die Umsetzung der politischen Massnahme durch die vorgesehenen Vollzugsorgane. Eine zweite Ebene beinhaltet die *outcomes* der Politik und bezeichnet das unmittelbare Resultat der von den *outputs* ausgelösten Verhaltensänderungen bei den Politikadressaten. Es sind dies die Wirkungen, welche der Gesetzgeber mit den Massnahmen intendiert. Drittens gibt es die Wirkungen auf gesellschaftlicher Ebene (*impact*). Der *impact* bezeichnet die weitergehenden Wirkungen in der Gesellschaft, die ursächlich auf die öffentliche Politik zurückzuführen sind.

Entsprechend dieser Unterscheidung, werden die Wirkungen der familienergänzenden Kinderbetreuung in dieser Arbeit auf der Ebene der Leistungserbringenden (*output*) sowie auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer (*outcome*) gemessen (siehe Abbildung 12). Um ein umfassendes Verständnis der Trade-Offs ver-

schiedener Idealtypen der Kinderbetreuung zu erhalten, wird das Wirkungspotential der zwei zentralen Wirkungsdimensionen – Gleichstellung der Geschlechter sowie soziale Kohäsion - auf zwei Ebenen, der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer sowie der Ebene der Leistungserbringenden untersucht.

Abbildung 12: Wirkungsdimensionen und -ebenen der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung



#### 4.2.3 Idealtypen der (familienergänzenden) Kinderbetreuung

Um die Varietät der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung theoretisch und empirisch fassbar zu machen, werden in diesem Kapitel vier Idealtypen der Kinderbetreuung theoretisch hergeleitet. Die Formulierung von Idealtypen orientiert sich an den Überlegungen zum Idealtypus von Max Weber (1988). Bei den definierten Idealtypen handelt es sich um die Abstraktion eines real existierenden Phänomens. Bei der Beschreibung der Idealtypen wird jedoch eine Zuspitzung vorgenommen. Durch dieses „Gedankenbild“ oder diese „Utopie“ verlässt der Idealtypus den „(...) Boden der empirischen Erscheinungsebene“ (Kluge 1999: 62). Das Ziel der Bildung von Idealtypen besteht einerseits darin, komplexe Sachverhalte empirisch erfassbar zu machen (Weber 1988: 197, 208f.). Andererseits sollen damit empirische Zusammenhänge aufgedeckt werden. Das Endziel der Formulierung von Idealtypen bleibt die Erklärung sozialer Phänomene, respektive die empirische Überprüfung theoretischer Zusammenhänge (Kluge 1999: 63).

Durch eine gedankliche Unterscheidung von Idealtypen kann die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes reduziert werden, was die systematische Analyse der Wirkungen bestimmter Wohlfahrtsstaatstypen erleichtert (Bonoli 1997: 351). Der Idealtypus beschreibt somit einen rein idealen Zustand und dient als Mittel zur Erkenntnis (Kluge 1999: 64). Mittels der Formulierung von Idealtypen wird in diesem Kapitel ein Zusammenhang zwischen verschiedenen Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung und deren Wirkpotential, argumentativ hergeleitet.

Die Formulierung von Idealtypen basiert auf den theoretischen Überlegungen von Nancy Fraser (2000) zu verschiedenen Entwicklungsszenarien des Wohlfahrtsstaats in postindustriellen Gesellschaften. Im Rahmen eines Gedankenexperiments unterscheidet Fraser zwischen einem traditionellen Modell, sowie drei Modellen der Modernisierung des Wohlfahrtsstaats, die alle ein unterschiedliches Potential für mehr Gleichheit zwischen den Geschlechtern aufweisen.

Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist das auf einen männlichen Ernährer ausgerichtete Sozialversicherungssystem (Fraser 2000: 195). Im kontinentalen Wohlfahrtsstaat des industriellen Zeitalters waren soziale Leistungen gebunden an eine 100%-Anstellung, die in den meisten Fällen von Männern erbracht wurde. Die Erbringung der unbezahlten Betreuungsarbeit war die Aufgabe der Hausfrau und Mutter. Die soziale Absi-

cherung von Frauen und Kindern erfolgte über die Arbeitstätigkeit des Ehemanns und Vaters. Frauen und Kinder hatten als Individuen keinen Zugang zu sozialer Absicherung. Das *Modell des männlichen Ernährers* war geprägt von den zu dieser Zeit vorherrschenden stark divergierenden Geschlechterrollen. Die beschriebene Arbeitsteilung entsprach den normativen Vorstellungen einer „guten“ Familie. Die Arbeitsteilung sowie auch die Erbringung von Wohlfahrt innerhalb der Familien wurden als Privatsache angesehen. Der Staat sollte sich daher nicht in die Betreuung von Kindern oder älteren Menschen einmischen.

Der Ausgangspunkt des theoretischen Gedankenexperiments von Nancy Fraser (2000) ist die Beobachtung, dass in postindustriellen Gesellschaften immer weniger Frauen durch einen männlichen Ernährer gegen soziale Risiken versichert sind. Steigende Scheidungsraten, prekäre Arbeitsbedingungen sowie steigende Arbeitslosenraten haben dazu geführt, dass vor allem Frauen ihre soziale Absicherung nicht mehr über einen männlichen Ernährer sicherstellen konnten. Neue Werte, wie die Gleichstellung der Geschlechter, haben in den 1970er Jahre zudem dazu beigetragen, dass die geschlechtsspezifische Rollenteilung zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit aus normativen Überlegungen zunehmend in Frage gestellt wurde (Häusermann 2006b: 5, 2010). „Kurzum, es entsteht eine neue Welt der wirtschaftlichen Produktion und der sozialen Reproduktion – eine Welt mit weniger stabilen Arbeitsplätzen und einer grösseren Vielfalt der Familienformen“ (Fraser 2000: 197). Diese postindustrielle Welt wird gemäss Fraser (2000: 197) einen neuen Wohlfahrtsstaat erfordern, der die Menschen vor den radikal neuen Bedingungen von Arbeit und Reproduktion effektiv zu schützen vermag.

Die Autorin unterscheidet zwischen drei Möglichkeiten der Modernisierung des Modells des männlichen Ernährers; einem *Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit*, einem *Modell der Gleichstellung der Betreuungsarbeit* und einem *Integrations-Modell*. Sowohl das traditionelle Modell des männlichen Ernährers als auch die drei Modelle der Modernisierung des Wohlfahrtsstaats bilden die Grundlage zur Bildung von Idealtypen der familienergänzenden Kinderbetreuung in dieser Arbeit. Um das Wirkpotential der vier Idealtypen zu begründen, werden die Überlegungen von Fraser mit Argumenten von Leitner (2003) zur Varietät von de-familialisierenden und familialisierenden politischen Massnahmen ergänzt.<sup>36</sup> Auch die Namensgebung der vier Idealtypen orientiert sich an den vier von Leitner (2003) unterschiedenen Typen von de- und familialisierenden Politiken. Die vier Idealtypen der *implizit familiären*, *optional familiären* sowie *marktliberal-* und *universell de-familialisierenden Kinderbetreuung* werden im Folgenden im Hinblick auf deren Potential für die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Kohäsion auf den beiden Ebenen der Nutzerinnen und Nutzer sowie der Leistungsanbieter diskutiert.

Die *implizit familiär-nachbarschaftliche Kinderbetreuung* ist der dominierende Typ der familienergänzenden Kinderbetreuung in einem auf einen männlichen Ernährer ausgerichteten Sozialstaat. Dieser Typ der Kin-

<sup>36</sup> Obwohl Leitner die familienergänzende Kinderbetreuung als typische de-familialisierende Massnahme bezeichnet (Leitner 2003: 358), besteht ihr Argument darin, dass sowohl familialisierende als auch de-familialisierende Massnahmen entsprechend ihrer Ausgestaltung einen Beitrag zu mehr Geschlechtergleichheit leisten können (siehe Kapitel 3.2.1).

derbetreuung ist ausgerichtet an traditionellen Vorstellungen von Geschlechterrollen. Während männliche Ernährer zu 100 Prozent erwerbstätig sind, betreuen Frauen die Kinder. Neben Mütter und Großmütter kommen für die Betreuungsarbeit auch Nachbarinnen in Frage. Die Betreuung von Kindern gilt nicht als Erwerbsarbeit. Sie ist eine Privatangelegenheit, die durch den Staat weder unterstützt noch reguliert wird. Beim Idealtyp der implizit familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung erfolgt die Kinderbetreuung durch Privatpersonen, vor allem Frauen, innerhalb oder zwischen Familien. Mütter leisten in Privathaushalten unentgeltliche Betreuungsarbeit. Die implizit familiär-nachbarschaftliche Kinderbetreuung dient weder der beruflichen Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt noch wird die Betreuungsarbeit durch den Staat finanziell entschädigt. Die Betreuungspersonen müssen über keine Ausbildung verfügen und ihre Arbeit wird nicht entlohnt. Es handelt sich um eine wenig professionalisierte Betreuungsform, die innerhalb oder zwischen Familien stattfindet und ausschliesslich durch Frauen erbracht wird. Ziel ist die individuelle Betreuung von einzelnen Kindern in familiären Verhältnissen, und nicht die soziale Integration oder der soziale Austausch zwischen Kindern und unterschiedlichen Einkommensklassen. Dieser Idealtyp erinnert an den von Leitner (2003: 359) formulierten Typ des impliziten Familialismus, bei dem weder defamilialisierende politische Massnahmen existieren, noch die Betreuungsarbeit von Eltern aktiv unterstützt wird. Herrscht dieser Typ vor, bleibt die Familie der primäre Betreuungsakteur, weil es keine Alternativen gibt. „As a matter of fact, the implicit familism with its weak direct support for the family's caring function and its lack in service provision does not directly intervene in gender relations. It resembles a laissez-faire model of family policy where the state seeks to exercise no influence on the family at all“ (Leitner 2003: 365-66). Trotzdem beeinflusst dieser Typ die Geschlechterrollen in einer Gesellschaft. Um inaktiv zu bleiben benutzt der Staat die bestehende traditionelle Geschlechterrollenteilung. Durch die Inaktivität staatlicher Handlungen wird implizit die Betreuung von Kindern durch Frauen in Privathaushalten unterstützt.

Der Idealtyp der *optional familiären Kinderbetreuung* entspricht den Überlegungen von Fraser (2000: 208-213) zum Modell der Gleichstellung der Betreuungsarbeit. In diesem Modell steht die finanzielle Unterstützung der Betreuungsarbeit durch den Staat im Zentrum. Das Modell basiert auf der Idee der Abkoppelung sozialer Unterstützungsleistungen von einer Erwerbstätigkeit. Äquivalent zur Erwerbsarbeit im Modell des männlichen Ernährers, wird die Betreuungsarbeit von Kindern in deren Familie als Grundlage für den Zugang zu Sozialleistungen anerkannt. Die Betreuungsarbeit wird als eine gesellschaftliche Leistung anerkannt und entsprechend durch den Staat finanziert. Die staatliche Unterstützung konzentriert sich jedoch auf eine traditionelle Form der Kinderbetreuung. Das Ziel besteht nicht darin, Frauen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sondern darin, die traditionelle häusliche Betreuungsarbeit von Frauen finanziell zu unterstützen. Auch wenn dieser Typ der Kinderbetreuung nicht auf gleiche Rollen von Mann und Frau in der Gesellschaft abzielt, soll die traditionell durch Frauen erbrachte Betreuungsarbeit eine ausreichende soziale Absicherung ermöglichen. Im Gegensatz zum marktliberal- und universell defamilisierenden Idealtyp, bei dem die Betreuungsarbeit auf den Markt oder den Staat übertragen wird, wird beim Idealtyp der optional familiären Kinderbetreuung die Betreuungsarbeit durch Frauen in deren Haushalt mit öffentlichen Mitteln unterstützt (Fraser 2000: 210).



Das Potential dieser Massnahme für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden ist abhängig davon, wie umfangreich die staatlichen Mittel zur Finanzierung der Betreuungsarbeit ausfallen und wie stark der Staat die Arbeitsbedingungen der Betreuungsarbeit in Privathaushalten reguliert. „Um ein hohes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen, müssten die Zahlungen für den Unterhalt einer Familie ausreichend sein, also einem normalen Arbeitseinkommen entsprechen“ (Fraser 2000: 209). So ausgestaltet, entspricht dieser Typ dem von Leitner (2003: 359) beschriebenen optionalen Familialismus. Bei diesem Typ wird die Betreuungsarbeit durch Eltern staatlich unterstützt. Gleichzeitig existiert aber auch die Möglichkeit, sich von dieser Betreuungsarbeit zu befreien, weil „(...) the family's right to care is not equated with the family's obligation to care“ (Leitner 2003: 359). Beim Idealtyp der optional familiären Kinderbetreuung erfolgt die Leistungserbringung am ehesten durch Tageseltern. Die Betreuung von Kindern erfolgt durch Tagesmütter und -väter in deren Privatwohnungen. Die öffentliche Finanzierung ermöglicht ein nachfragedeckendes Angebot sowie die Etablierung von einkommensabhängigen Tarifen für die Eltern. Aufgrund der Orientierung dieses Typs der Kinderbetreuung an traditionellen Geschlechterrollen, wird die Betreuungsarbeit jedoch nicht als Profession wahrgenommen und die Betreuungsarbeit wird überwiegend durch Frauen geleistet. Die Betreuungspersonen müssen weder über eine pädagogische Ausbildung verfügen, noch erfolgt die Betreuung gemäss pädagogischem Konzept. Die Betreuungsarbeit bei Tagesfamilien wird aufgrund des tiefen Professionalisierungsgrads weniger hoch abgegolten als die Betreuungsarbeit in hoch professionalisierten Kitas. Die Betreuung der Kinder erfolgt individuell, weshalb kein Austausch zwischen Kindern aus unterschiedlichen Einkommensklassen und/oder aus verschiedenen Kulturen stattfindet.

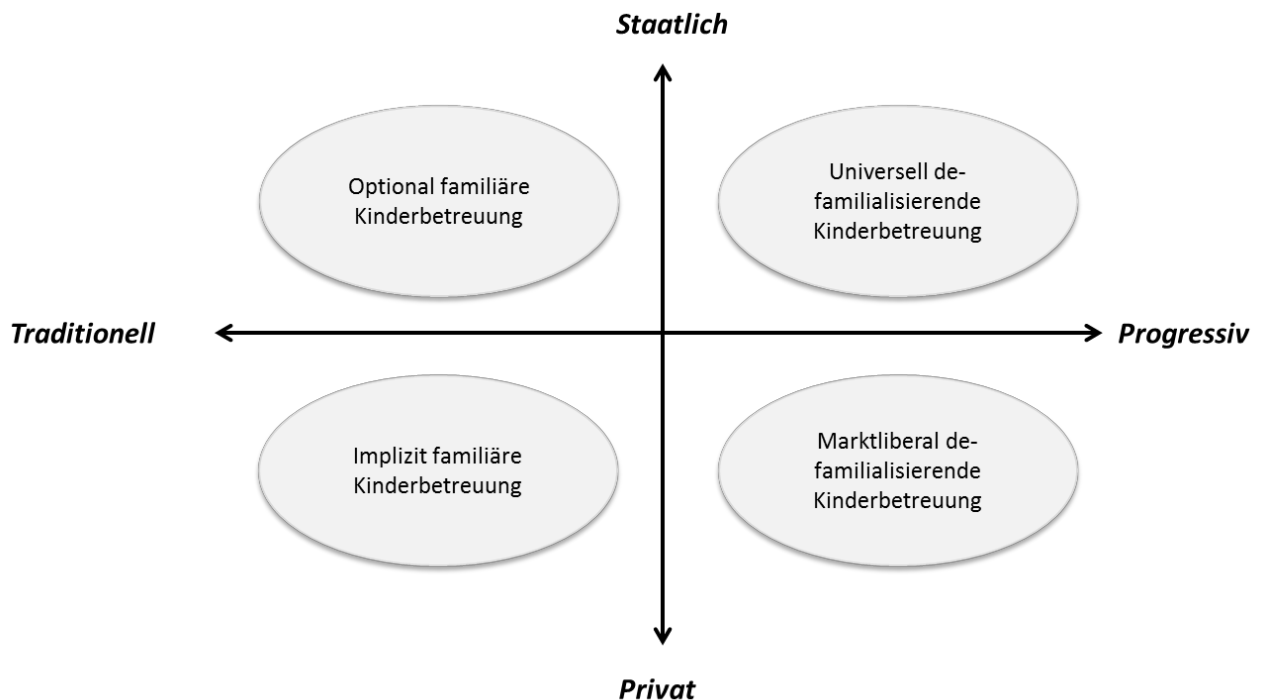
Beim Typ der *markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung* besteht das Ziel darin, Frauen für den Arbeitsmarkt zu aktivieren. Dieser Typ orientiert sich am Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit bei Fraser (2000: 204-208). Durch diesen Typ soll die weibliche der männlichen Erwerbsbiographie angeglichen werden. Die Rolle des Ernährers soll auch für Frauen möglich sein. Die Gleichstellung der Geschlechter soll durch die Erwerbstätigkeit von Frauen ausserhalb des Haushaltes gefördert werden. Die Schaffung von Betreuungseinrichtungen, welche die Frauen von (unbezahlter) häuslicher Betreuungsarbeit befreien, ist ein zentrales Element in diesem Modell (Fraser 2000: 204). Im Zentrum steht somit das Ziel der Arbeitsmarktintegration von Frauen, während das Ziel der sozialen Kohäsion nicht im Vordergrund dieses Idealtyps steht. Die Betreuungsarbeit wird auf den Markt verlagert, wo sie von bezahlten Angestellten übernommen wird (Fraser 2000: 205). Der Idealtyp der markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung basiert auf der (neo-)liberalen Idee der minimalen Staatsintervention und einer limitierten Investition in die soziale Wohlfahrt. Die Angebote sollen durch private Betreiber zur Verfügung gestellt werden. Die Leistungserbringung erfolgt durch private Organisationen, wie Verbände oder Privatunternehmen. Aufgrund einer minimalen staatlichen Unterstützung existieren bei diesem Idealtyp keine finanziellen Mittel für einkommensabhängige Tarifsstrukturen. Das Angebot ist teuer und damit lediglich Familien aus mittleren und hohen Einkommensgruppen zugänglich. Um die Nachfrage nach dem teuren Angebot sicher zu stellen, weist dieser Idealtyp der Kinderbetreuung einen hohen Grad der Professionalisierung auf. Die Betreuungspersonen verfü-

gen über eine pädagogische Ausbildung und die Betreuung von Kindern erfolgt gemäss einem pädagogischen Konzept.

Im Gegensatz zum Idealtyp der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung wird beim Idealtyp der *universell de-familialisierenden Kinderbetreuung* die Betreuungsarbeit auf den Staat verlagert. Der Idealtyp der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung beinhaltet die umfassendsten Abweichungen vom Idealtyp der implizit familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung. Wie beim marktliberal de-familialisierenden Typ der Kinderbetreuung besteht auch bei diesem Idealtyp das Ziel darin, Frauen für den Arbeitsmarkt zu aktivieren und damit zu egalitäreren Geschlechterrollen in der Gesellschaft beizutragen.<sup>37</sup> Die universell de-familialisierende Kinderbetreuung soll mittels der Aktivierung von Frauen für den Arbeitsmarkt nicht nur zur Gleichstellung der Geschlechter beitragen, sondern durch den universellen Zugang zu hoch professionalisierter und qualitativ hochstehender Kinderbetreuung auch zur sozialen Kohäsion. Dieser Typ ist am ehesten als eine öffentlich finanzierte und angebotene Kita ausgestaltet, die durch ein einkommensabhängiges Tarifsysteem charakterisiert ist. Die öffentliche Finanzierung ermöglicht ein nachfragedeckendes Angebot. Die einkommensabhängigen Tarife ermöglichen einen universellen Zugang von Kindern aus unterschiedlichen sozialen Schichten und kulturellem Hintergrund. Dieser Idealtyp der Kinderbetreuung ist charakterisiert durch pädagogische Ausbildungsvorgaben für die Betreuungspersonen. Das hoch qualifizierte Personal verfügt über hohe Löhne und eine angemessene soziale Absicherung. Die vier Idealtypen der Kinderbetreuung werden in Abbildung 13 graphisch dargestellt.

<sup>37</sup> Eine Angleichung der Geschlechterrollen, wie bei Frasers' Integrations-Modell ist allerdings weder das Ziel dieses Typs der Kinderbetreuung, noch kann dies mit diesem Idealtyp erreicht werden. Eine Annäherung der Rolle von Männern an die heutige Rolle von Frauen (was das Ziel des Integrations-Modells bei Fraser darstellt), kann mit einer einzelnen Massnahme, wie der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht erreicht werden. Der hier vorgestellte Idealtyp der universellen Kinderbetreuung beinhaltet jedoch die umfassendsten Ziele, nicht nur im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter, sondern auch im Hinblick auf die soziale Kohäsion.

Abbildung 13: Vier Idealtypen der Kinderbetreuung



Bei den vier Idealtypen der Kinderbetreuung erweisen sich zwei Unterscheidungsmerkmale als besonders zentral. Erstens unterscheiden sich die Idealtypen darin, durch welchen Akteur die Betreuungsarbeit finanziert, respektive bereitgestellt wird. Sowohl beim optional familiären als auch beim universell de-familialisierenden Idealtyp der Kinderbetreuung werden die Angebote staatlich finanziert. Beim implizit familiären und marktliberal de-familialisierenden Typ der Kinderbetreuung werden die Angebote grossteils durch Privatpersonen finanziert. Die universell- und die marktliberal de-familialisierende Kinderbetreuung unterscheiden sich zudem darin, durch welchen Akteur das Angebot bereitgestellt wird. Während die Leistungserbringung bei erstem Idealtyp durch staatliche Akteure erfolgt, wird die marktliberal de-familialisierende Kinderbetreuung durch private Leistungsanbieter erbracht. Das Unterscheidungsmerkmal staatlich versus privat umfasst somit zwei Kriterien, die Art der Finanzierung sowie die Art der Leistungserbringung. Zweitens handelt es sich bei den Angeboten entweder um eine Leistungserbringung, die sich an traditionellen Geschlechterrollen orientiert (implizit und optional familiäre Kinderbetreuung) und bei denen die Betreuungsarbeit durch nicht pädagogisch ausgebildete Frauen in Privathaushalten vorgenommen wird. Oder es handelt sich um Angebote, die sich an modernen Geschlechterrollen orientieren (marktliberal und universell de-familialisierende Kinderbetreuung) und bei denen die Betreuungsarbeit an den Staat oder den Markt übertragen und durch professionell ausgebildete Personen in einer Kita erbracht wird. Entsprechend variiert der Professionalisierungsgrad bei den Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung.

#### 4.2.4 Hypothesen

Aufgrund der Ausführungen in diesem Kapitel, wird postuliert, dass die vier Idealtypen der Kinderbetreuung sowohl auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als auch auf der Ebene der Leistungserbringenden ein unterschiedliches Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion aufweisen. Die Hypothesen H4a bis H4d konkretisieren das hypothetische Wirkpotential der vier Idealtypen auf die beiden Dimensionen der Umverteilung (Gleichstellung der Geschlechter und soziale Kohäsion) sowie auf die zwei Ebenen der Politikadressaten (Nutzerinnen und Nutzer und Leistungserbringende). Zuerst erfolgt die Konkretisierung der Hypothesen betreffend die Ebene der Nutzerinnen und Nutzer (H4a, H4b), bevor die Hypothesen betreffend die Ebene der Leistungserbringenden begründet werden (H4c, H4d).

Bei den staatlich unterstützten Angeboten der optional familiären und der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung werden Plätze entsprechend der Nachfrage durch den Staat (mit-)finanziert. Diese Angebote zeichnen sich durch einkommensabhängige Tarifsysteme aus. Deshalb kann das Angebot auch von Familien, respektive Frauen, aus tiefen Einkommensschichten genutzt werden. Bei dem durch Private angebotenen und finanzierten Angebot der markoliberal de-familisierenden Kinderbetreuung, sind die Plätze teuer und deshalb lediglich Familien mit einem hohen Einkommen vorbehalten. Daher stellt dieser Idealtyp lediglich für wenige Frauen ein Vereinbarungspotential zur Verfügung. Beim Idealtyp der implizit familiären Kinderbetreuung besteht überhaupt kein Vereinbarungspotential für Frauen, da sie die Betreuungsaufgabe von ihren eigenen Kindern ohne finanzielle Entschädigung übernehmen. Aufgrund der einkommensabhängigen Tarifstruktur sowie einer nachfrageorientierten Finanzierung bieten die optional familiäre sowie die universell de-familialisierende Kinderbetreuung für mehr Frauen ein Vereinbarungspotential als die markoliberal de-familialisierende und die implizit familiäre Kinderbetreuung. Ausgehend von diesen Überlegungen kann die folgende Hypothese H4a formuliert werden:

**H4a:** *Bei einem staatlich finanzierten Angebot kann auf der Ebene der Nutzerinnen ein höheres Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter erwartet werden als bei einem privat finanzierten Angebot.*

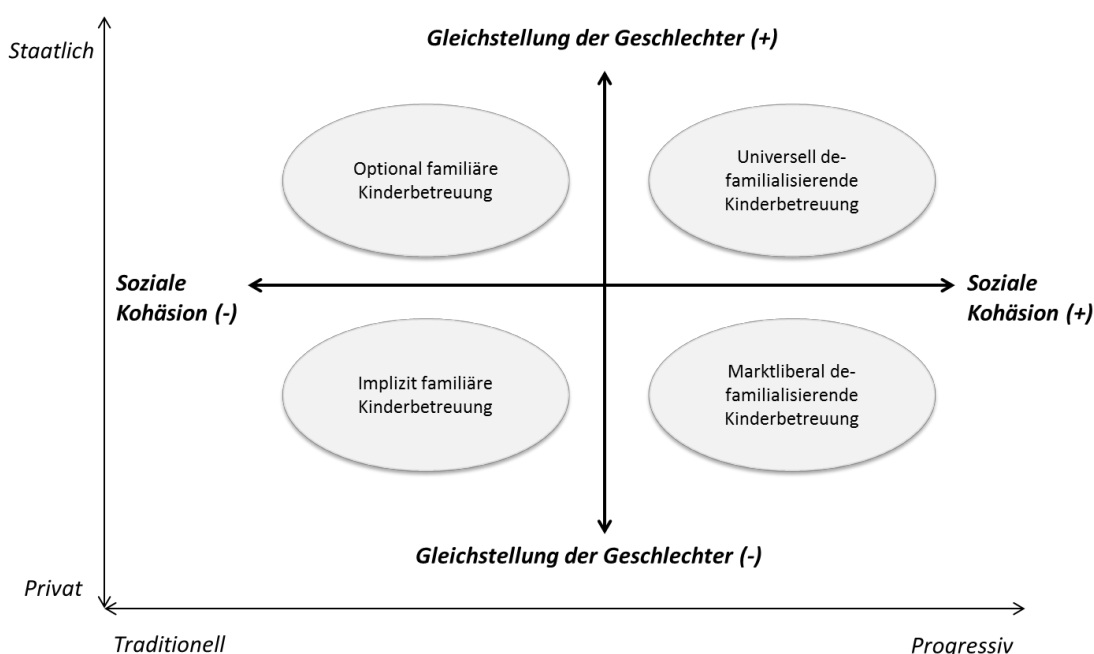
Bei den von traditionellen Vorstellungen der Geschlechterrollen geprägten Idealtypen der implizit- sowie der optional familiären Kinderbetreuung, wird die Betreuungsarbeit durch Frauen in deren Haushalten vorgenommen. Betreuungsarbeit wird nicht als Profession wahrgenommen, weshalb für Betreuungsarbeit keine pädagogische Ausbildung erforderlich ist. Deshalb verfügen diese Angebote im Vergleich zu den Idealtypen der markoliberal- und universell de-familialisierenden Kinderbetreuung über einen tiefen Professionalisierungsgrad. Sowohl die markoliberal- als auch die universell de-familialisierende Kinderbetreuung orientieren sich an einem progressiven Verständnis der Geschlechterrollen. Frauen sollen in den Arbeitsmarkt integriert werden, was die Externalisierung der Betreuungsarbeit erfordert. Der Staat oder der Markt schliesst die Betreuungslücke. Entsprechend einem modernen Verständnis der Geschlechterrollen wird die Betreuung von Kindern in hoch professionalisierten Kitas organisiert, in denen die Betreuungsarbeit als Profession angesehen und entsprechend entschädigt wird. Handelt es sich um ein hoch professionalisiertes Angebot, bei dem die Betreuungspersonen über eine pädagogische Ausbildung verfügen und für die Betreuung der Kinder ein pädagogisches Konzept existiert, können positive Auswirkungen auf die sozi-

ale Kohäsion erwartet werden. Bei einem wenig professionalisierten Angebot sind positive Auswirkungen zwar möglich, aber nicht generell zu erwarten, weil wenig ausgebildete Personen bei der Betreuung von Kindern aus tiefen sozialen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund überfordert sein können. Eine gezielte soziale, sprachliche und kulturelle Integration wird nicht nur aufgrund des tiefen Professionalisierungsgrades erschwert, sondern auch durch die individuelle Betreuung von Kindern (nicht in Gruppen). Deshalb wird postuliert, dass das Angebot bei der implizit- und optional familialisierenden Kinderbetreuung wenig zu einer sozialen Kohäsion zwischen Kindern aus unterschiedlichen Einkommensschichten oder verschiedenen kulturellen Hintergründen beitragen kann. Die Idealtypen der universell und marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung weisen grundsätzlich ein hohes Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf, weil die Betreuung durch pädagogisch ausgebildetes Personal und in Gruppen erfolgt. Damit das Potential für die soziale Kohäsion wirklich hoch ist, müssen diese zwei Formen der Kinderbetreuung von Kindern aus unterschiedlichen Einkommensklassen proportional genutzt werden. Aufgrund dieser Argumente wird Hypothese H4b formuliert.

**H4b:** Bei einem modernen und hoch professionalisierten Angebot kann auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ein höheres Wirkpotential auf die soziale Kohäsion erwartet werden, als bei einem traditionellen und wenig professionalisierten Angebot.

Abbildung 14 verdeutlicht das hypothetische Wirkpotential der vier Idealtypen der Kinderbetreuung auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer.

Abbildung 14: Wirkpotential der vier Idealtypen auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer



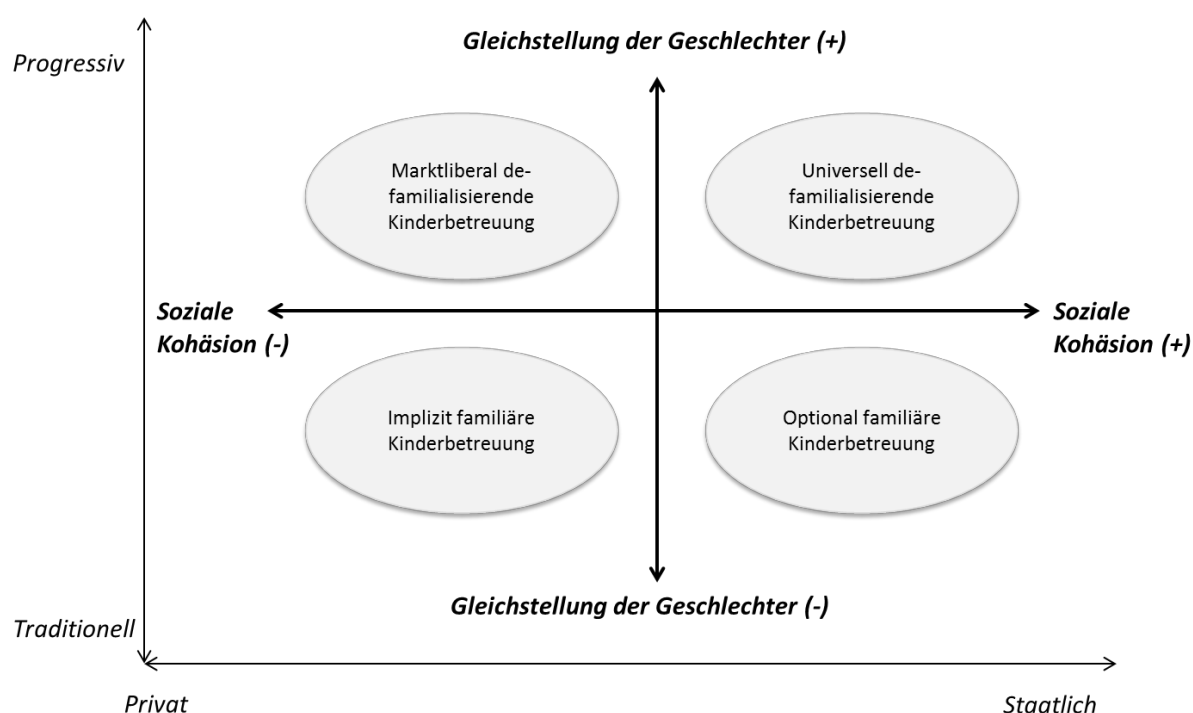
Betreffend die Ebene der Leistungserbringenden werden wiederum zwei Hypothesen argumentativ hergeleitet. Die Betreuungsarbeit in den Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung wird in der Schweiz überwiegend von Frauen wahrgenommen. Deshalb ist die Entlohnung für diese Tätigkeit bei der Beurteilung des Wirkpotentials der Idealtypen für die Gleichstellung der Geschlechter relevant. Entsprechend einem progressiven Verständnis der Geschlechterrollen wird Betreuungsarbeit in den Angeboten der universell- und marktliberal de-familialisierende Kinderbetreuung als Profession wahrgenommen und entsprechend entlohnt. Im Gegensatz dazu wird Betreuungsarbeit in den Modellen der Kinderbetreuung, die auf einer traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollen basieren, nicht als Profession wahrgenommen. Weil Betreuungspersonen über keine pädagogische Ausbildung verfügen müssen, entspricht die Entlohnung nicht dem Erwerbseinkommen eines männlichen Ernährers. Verfügen Betreuungspersonen über eine pädagogische Ausbildung so kann erwartet werden, dass die Entschädigung für ihre Tätigkeit höher ist, als wenn die Betreuungsarbeit durch nicht qualifiziertes Personal erbracht wird. Aufgrund dieser Überlegungen wird Hypothese H4c formuliert.

**H4c:** *Bei einem modernen und hoch professionalisierten Angebot kann auf der Ebene der Leistungserbringenden ein höheres Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter erwartet werden, als bei einem traditionellen und wenig professionalisierten Angebot.*

Bei einem staatlich unterstützten Angebot, wie der optional familiären und der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung, kann erwartet werden, dass bei den Angestellten in den Angeboten eine soziale Durchmischung angestrebt wird. Der Staat als Arbeitgeber sollte bei der Rekrutierung des Staatspersonals verschiedene Richtlinien zu Gender-Diversity, der Integration von Personen mit Behinderung und weiteren sozial benachteiligten Personengruppen beachten. Wird ein Angebot durch den Staat erbracht, kann davon ausgegangen werden, dass bei der Beschäftigung von Personen eher eine Durchmischung zwischen verschiedenen Geschlechtern und Kulturen angestrebt wird, als bei einem privaten Arbeitgeber. Dies dürfte dazu führen, dass die Angebote der universell de-familialisierenden sowie der optional familialisierenden Kinderbetreuung über ein höheres Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden verfügen, als die privat erbrachten Angebot der marktliberal de-familialisierenden und der implizit familialisierenden Kinderbetreuung. Aufgrund dieser Überlegungen, wird Hypothese H4d formuliert. Abbildung 15 zeigt das hypothetische Wirkpotential der vier Idealtypen auf der Ebene der Leistungserbringenden.

**H4d:** *Bei einem staatlichen Angebot kann auf der Ebene der Leistungserbringenden ein höheres Wirkpotential für die soziale Kohäsion erwartet werden, als bei einem privaten Angebot.*

Abbildung 15: Wirkpotential der vier Idealtypen auf der Ebene der Leistungserbringenden



#### 4.2.5 Zusammenfassung: Theoretisches Wirkpotential des Wandels

Wie bereits in Kapitel 3.2.1 ausgeführt, verdeutlicht der aktuelle Forschungsstand, dass die Ausgestaltung familienpolitischer Massnahmen (*varieties of familism*) wichtige Konsequenzen hat für deren Wirkpotential. In diesem Kapitel wurde argumentativ ein Zusammenhang zwischen Idealtypen der Kinderbetreuung und deren Wirkpotential hergestellt. Um diesen Zusammenhang herzuleiten wurden die zentralen Wirkungsdimensionen und Wirkungsebenen herausgearbeitet, die bei einer Beurteilung des Wirkpotentials verschiedener Idealtypen der Kinderbetreuung berücksichtigt werden müssen.

Als eine sozial investierende Massnahme umfasst die familienergänzende Kinderbetreuung eine Investition in das Humankapital von Frauen sowie von Kindern. Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt ein Vereinbarungspotential für Frauen dar. Dank den Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung können Frauen einer Erwerbstätigkeit nachgehen, was zu einer verbesserten beruflichen Gleichstellung zwischen Mann und Frau beiträgt. Mittels einer Investition in die frühkindliche Bildung kann die familienergänzende Kinderbetreuung ausserdem dazu beitragen, dass Kinder mit unterschiedlichem sozioökonomischen und kulturellen Hintergrund, bereits früh sprachlich sowie kulturell integriert und später besser in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Dadurch birgt die familienergänzende Kinderbetreuung, abhängig von ihrer Ausgestaltung, ein Potential für eine höhere soziale Kohäsion in einer Gesellschaft. Gemäss den theoretischen Überlegungen interessiert bei sozial investierenden Massnahmen nicht nur deren Wirkpotential auf die zwei Dimensionen der Gleichstellung der Geschlechter und der sozialen Kohäsion, sondern auch die Wirkungen auf zwei unterschiedlichen Ebenen der Politikadressaten; den Nutzerinnen

und Nutzer der Angebote sowie den Leistungserbringenden. Soll das Ziel sozial investierender Massnahmen, eine soziale Absicherung mittels Erwerbstätigkeit, erreicht werden, dann wird der Zugang zu gut bezahlten und sicheren Arbeitsverhältnissen zur distributionellen Frage. Von Interesse ist daher nicht nur, ob die Angebote ein Vereinbarungspotential für Frauen darstellen (Nutzerinnen der Angebote), sondern auch, ob die institutionalisierte Betreuungsarbeit gut bezahlte und sichere Arbeitsverhältnisse schafft (Leistungserbringenden).

Zwischen den Wirkungsdimensionen sowie den –ebenen können Trade-Offs existieren. Durch das Angebot der optional familiären Kinderbetreuung können Frauen zwar einer Erwerbsarbeit nachgehen (hohes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen), das Angebot selber schafft jedoch aufgrund der traditionellen Vorstellung von Geschlechterrollen prekäre Beschäftigungssituationen für die in diesen Angeboten angestellten Frauen (tiefes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden). Ein Trade-Off in der genau umgekehrten Richtung wird beim marktliberal de-familialisierenden Typ der familienergänzenden Kinderbetreuung erwartet. Aufgrund der hohen Preise wird dieses Angebot lediglich von Frauen aus mittleren und hohen sozialen Schichten genutzt, weshalb das Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen als tief bezeichnet werden kann. Der hohe Professionalisierungsgrad führt jedoch zu guten Anstellungsbedingungen für die in diesen Angeboten beschäftigten Betreuungspersonen. Und da diese meist Frauen sind, wirkt sich dies positiv auf die Geschlechtergleichstellung aus.

Um ein differenzierteres Verständnis der Trade-Offs verschiedener Idealtypen der Kinderbetreuung auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion zu erhalten, werden die Wirkungen nicht nur auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer analysiert, sondern auch auf der Ebene der Leistungsanbieter. Studien, die sowohl das Wirkpotential auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als auch auf der Ebene der Leistungsanbieter systematisch untersuchen, fehlen bisher gänzlich (siehe Kapitel 3.2).

### **4.3 Synthese: Theoretisches Modell zur Erklärung von Ursachen und Wirkungen des Wandels**

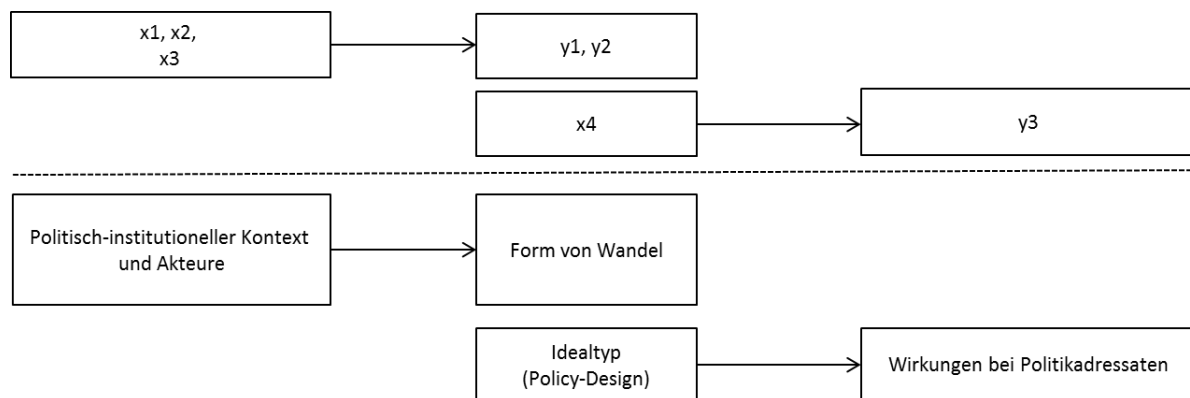
In dieser Arbeit wird nicht nur untersucht, wie politischer Wandel erklärt werden kann, sondern auch was die potentiellen Wirkungen dieser Veränderungen sind. In einem ersten Schritt der Theorie wurden Hypothesen dazu formuliert, wie verschiedene Formen des politischen Wandels erklärt werden können. Wandel wird entsprechend der Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) als graduelles Phänomen konzeptualisiert. Mahoney und Thelen postulieren, dass alle Formen von Wandel transformative Effekte aufweisen, das heisst, sie haben einen Einfluss auf die Verteilwirkungen in einer Gesellschaft.

Formen von Wandel weisen per se jedoch kein Wirkpotential auf. Das Wirkpotential ist abhängig von der Ausgestaltung einer politischen Massnahme. In einem zweiten Schritt der Theorie wurden deshalb Idealtypen der Kinderbetreuung definiert und Hypothesen zu den Auswirkungen dieser verschiedenen Idealtypen der Kinderbetreuung formuliert.



Abstrakt dargestellt, umfasst die Theorie erstens argumentativ begründete Zusammenhänge zwischen der Entscheidungssituation (Kontext und Akteure) und verschiedenen Formen von Wandel. Zweitens wird der Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung (Idealtypen) und deren Wirkpotential argumentativ begründet. Schematisch dargestellt erklärt die Theorie die folgenden Zusammenhänge (siehe Abbildung 16).

Abbildung 16: Formale Darstellung der zu untersuchenden Zusammenhänge



Durch die Zusammenführung der Ergebnisse zu den Ursachen sowie den Wirkungen des Wandels können Aussagen dazu gemacht werden, *weshalb* in welcher Weise von der Adaption des Wohlfahrtsstaates an Herausforderungen in postindustriellen Gesellschaften profitiert. Durch die Typologie unterschiedlicher Formen der Kinderbetreuung kann ein Zusammenhang zwischen den Ursachen und den Wirkungen von Wandel hergestellt werden.

## 5 Design, Fallauswahl und Methoden

Zuerst wird das zur Analyse der formulierten Hypothesen gewählte Forschungsdesign vorgestellt (Kapitel 5.1). In Kapitel 5.2 wird die Fallauswahl präsentiert. Kapitel 5.3 verdeutlicht, welche Methoden der Datenerhebung zu Grunde liegen. Die Operationalisierungen der Variablen werden in Kapitel 5.4 präsentiert und Kapitel 5.5 beschreibt die Methoden der Datenauswertung. Das abschliessende Kapitel 5.6 beinhaltet die Besprechung der Gütekriterien und die Diskussion zur Generalisierbarkeit der Ergebnisse.

### 5.1 Design

Die Überprüfung der theoretisch postulierten Zusammenhänge zu den Ursachen und Wirkungen für Wandel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung in Schweizer Gemeinden erfolgt aufgrund eines qualitativ vergleichenden Fallstudiendesigns (Yin 2009). Diese Vorgehensweise weist verschiedene Vorteile auf. Erstens ermöglicht die qualitative Methodik eine detaillierte und präzise Erfassung der Ausgestaltung der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung. Dies garantiert eine exakte Beschreibung der hohen Varianz bei der Ausgestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung (*'the how dimension'* Bonoli 1997: 352). Zweitens kann mittels qualitativen Fallstudien der politische Entscheidungsprozess empirisch erfasst und exakt nachgezeichnet werden.

Bei der Untersuchungsanlage handelt es sich um ein *comparative embedded case study design* (Yin 2009: 44-66). Um die drei Forschungsfragen zu untersuchen, wird politischer Wandel im Bereich der Familienpolitik auf der kommunalen Ebene der Schweiz untersucht, wobei der kantonale Kontext jeweils mitberücksichtigt wird. Eine Analyse des Wandels der Familienpolitik auf kommunaler Ebene ist aus zwei Gründen sinnvoll. Auch wenn die Staatstätigkeit im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vergleich zur Altersvorsorge zwar tiefer ist, stellt die Institutionalisierung der familienergänzenden Kinderbetreuung erstens eine typische Anpassung von Wohlfahrtsstaaten an sozioökonomische Veränderungen in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten dar (Daly/Lewis 2000, Esping-Andersen 1999, 2002, Leitner 2003). Zweitens verfügen die Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung über eine hohe Autonomie (siehe Kapitel 2, Kapitel 2.2.3 und Kapitel 2.5.1) und sind deshalb in der Schweiz die zentrale politische Ebene für die Analyse von politischen Entscheiden betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung.

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung kann unterschieden werden zwischen Betreuungseinrichtungen im Vorschulalter (0 bis 4 Jahre, Krippen oder Tagesfamilien) und Einrichtungen für Kinder im Schulalter (schulergänzende Einrichtungen wie Horte, Mittagstische, Tagesschulen). Der Fokus der Untersuchung liegt auf Angeboten im vorschulischen Bereich, wobei lediglich diese Angebote berücksichtigt

werden, die durch staatliche Stellen (mit-)finanziert werden. Private Angebote werden in der Analyse somit nicht berücksichtigt.<sup>38</sup>

Um den durch endogene Faktoren bedingten graduellen Wandel zu analysieren, bietet es sich an, politische Entscheidungsprozesse mit einem Fokus auf politische Akteure und deren Ressourcen zu untersuchen. Um die Rolle von Wandelagentinnen und Wandelagenten zu untersuchen, wird der gesamte politische Entscheidungsprozess analysiert. Im Zentrum des Interesses steht neben der politischen Entscheidung im Rahmen der Gemeindeversammlung auch der ausserparlamentarische Entscheidungsprozess, also die Phase des Agenda-Settings und der Politikformulierung (Howlett et al. 2009: 10-14). Der Fokus auf Entscheidungsprozesse und nicht auf formelle Veränderungen an Institutionen bietet zudem den Vorteil, dass auch so genannte „Nichtentscheide“ mitberücksichtigt werden können (Bachrach/Baratz 197, Hacker 2005: 44).

Von Interesse ist nicht die Entwicklung über die Zeit, sondern der Vergleich zwischen verschiedenen Gemeinden, weshalb ein Querschnittsdesign gewählt wird. Weil politische Massnahmen für die familienexterne Kinderbetreuung erst seit Mitte der 1990er Jahre auf der politischen Agenda von Schweizer Gemeinden stehen, umfasst der *Untersuchungszeitraum* die Jahre zwischen 1995 und 2012. Ein *Fall* wird definiert als ein politischer Entscheidungsprozess betreffend einem institutionellen Wandel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung in einer Schweizer Gemeinde. Die *Untersuchungseinheit* ist ein Policy-Design (Ausgestaltung einer Massnahme). Im genannten Untersuchungszeitraum gab es in den zehn ausgewählten Gemeinden 14 Entscheidungsprozesse betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung. Analysiert werden deshalb 14 Fälle.

Die Analyse der Ursachen und Wirkungen für Wandel folgt einem abduktiven Vorgehen (Reichertz 2013). Die Untersuchung basiert zum einen auf einer theorieorientierten Erklärung eines sozialen Phänomens. Durch die Formulierung von falsifizierbaren Hypothesen kann die Theorie empirisch überprüft werden. Dies entspricht einem deduktiven Verfahren. Die im theoretischen Kapitel formulierten Hypothesen zu den Ursachen und Wirkungen für Wandel werden im Rahmen einer Ko-Varianzanalyse mittels des Fallvergleichs überprüft. Zum anderen erfolgt im Rahmen einer Prozessanalyse die Überprüfung des kausalen Mechanismus' zwischen den in den Hypothesen definierten unabhängigen und abhängigen Variablen (Beach/Pedersen 2013, George/Bennet 2005, Gerring 2007, Hall 2008). Durch die qualitativen Fallstudien sowie die fallspezifischen Prozessanalysen kann überprüft werden, ob der in der Theorie zu den Ursachen für Wandel postulierte Mechanismus zwischen politisch institutionellem Kontext und Formen von Wandel angemessen ist, um das soziale Phänomen zu erklären, oder ob die postulierten kausalen Mechanismen revidiert oder die gesamte Theorie angepasst werden muss. Ziel der Untersuchung ist es somit nicht nur, theoretisch begründete Hypothesen zu überprüfen. Aufgrund der gewonnen Erkenntnisse aus den fallspe-

<sup>38</sup> Diese Konzentration auf Entscheidungsprozesse zu politischen Massnahmen, die den vorschulischen Bereich betreffen, macht analytisch Sinn. Der Ausbau des Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung im schulischen Bereich kann als ein weiterer Entscheidungsprozess angesehen werden und müsste daher separat untersucht werden.

zifischen Prozessanalysen sowie den qualitativen Fallstudien werden induktiv (aus der Empirie) neue Hypothesen generiert, die in weiteren Untersuchungen wiederum systematisch überprüft werden können.

## 5.2 Fallauswahl

Grundsätzlich wird in sozialwissenschaftlichen Studien von den ausgewählten Fällen erwartet, dass diese Erkenntnisse über kausale Beziehungen in einer grösseren Population von Fällen liefern (Gerring 2007: 88). „Large-N cross-case analysis and case study analysis both aim to identify cases that reproduce the relevant causal features of a larger universe (representativeness) and provide variation along the dimensions of theoretical interest (causal leverage)” (Gerring 2007: 88). In Fallstudiendesigns muss dieses Ziel durch eine bewusste Fallauswahl erreicht werden (keine Zufallsauswahl) (Gerring 2007). Gerring (2007: 86-150) beschreibt neun Methoden für die bewusste Fallauswahl, wobei zwei dieser Methoden (Methode der *diverse cases* und Methode der *typical cases*) für die Fallauswahl im Rahmen der vorliegenden Studie verwendet werden.

Die Fallauswahl erfolgt in drei Schritten: Erstens werden Kantone entsprechend ihrem Grad der Dezentralisierung ausgewählt. Zweitens erfolgt die Auswahl von Gemeinden in den entsprechenden Kantonen aufgrund des Problemdrucks. In einem dritten Schritt werden Gemeinden entsprechend ihrer Grösse ausgewählt, mit dem Ziel typische suburbane und typische ländliche Gemeinden (mit mittlerer Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner) in den jeweiligen Kantonen auszuwählen.

Für die Auswahl der Kantone und Gemeinden in diesen Kantonen wird die Methode der *diverse cases* angewandt (Gerring 2007: 97-101). Das Ziel dieser Methode für die Fallauswahl besteht darin, eine möglichst grosse Varianz auf der theoretisch relevanten unabhängigen Variable zu erreichen. Die Fälle werden folglich gemäss den theoretisch postulierten Einflussfaktoren der Makroebene ausgewählt (Dezentralisierung in einem Kanton und Problemdruck).

Damit ein Kanton überhaupt untersucht werden kann, muss eine gewisse Varianz der Gemeinden (suburban, ländlich) vorhanden sein, da die Untersuchung darauf fokussiert. Basel-Stadt, Genf oder Glarus sowie auch Appenzell Innerrhoden fallen für die Fallauswahl weg, da sie keine oder lediglich eine kleine Anzahl von Gemeinden innerhalb des Kantons aufweisen. Zur Wahrung der Einheitlichkeit werden alle weiteren Halbkantone ebenfalls nicht in die Fallauswahl mit einbezogen.

Für die Auswahl der Kantone ist die Gemeindeautonomie relevant.<sup>39</sup> Da diese graduell ist, ist die Wahl der Fälle nicht eindeutig (Gerring 2007: 98). Gerring empfiehlt in einem solchen Fall die extremen Werte sowie den Median auszuwählen. Deshalb werden die Kantone in drei Gruppen eingeteilt und für jede Extrem-

<sup>39</sup> Zur Messung der Gemeindeautonomie in einem Kanton stehen verschiedene Indikatoren zur Verfügung (siehe dazu Kapitel 5.4.1 und Anhang, Kapitel 13.6).

gruppe ein Kanton ausgewählt. In Tabelle 7 ist ersichtlich, welche Kantone gemäss dem Indikator von Rühli über eine hohe respektive eine tiefe Gemeindeautonomie verfügen. Hohe Zahlen bedeuten einen hohen Grad an Gemeindeautonomie, tiefe einen tiefen Grad an Autonomie.

Tabelle 7: Anteil Gemeinde- an Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden, abzüglich Transfers, in % (2009)

Zürich	Thurgau	Graubünden	Zug	Aargau	Solothurn	Schaffhausen	Wallis	Luzern	St. Gallen	Schwyz	Waadt	Tessin	Neuenburg	Bern	Fribourg	Jura	Uri
42.0	40.0	37.5	34.5	34.0	34.0	33.5	32.5	32.0	32.0	30.0	28.5	27.0	26.0	24.5	22.5	19.0	16.5

Quelle: Rühli 2012

Bei gleichwertigen Kantonen (in den gleichen Quartilen beim Grad der Autonomie) wurde dieser Kanton gewählt, der gemäss der 9er Typologie des BFS (Schuler/Joye 2000) innerkantonal eine hohe Varianz bezüglich Gemeindetypen aufweist. Als ein Kanton mit hoher Gemeindeautonomie wird der Kanton Zürich und als Kanton mit tiefer Gemeindeautonomie der Kanton Bern gewählt. Ein weiteres Kriterium war es, einen Kanton der französischsprachigen Schweiz zu analysieren, da es ein Ziel dieser Arbeit ist, das System der familienergänzenden Kinderbetreuung in der gesamten Schweiz zu untersuchen. Die Wahl fiel dabei auf Waadt, weil Waadt einen mittleren Grad der Gemeindeautonomie aufweist. Erst bei der Datenerhebung wurde klar, dass alle Kantone der französischsprachigen Schweiz, mit Ausnahme des Kantons Jura, ein stark zentralisiertes System bezüglich der familienergänzenden Kinderbetreuung aufweisen. Die Vergleichbarkeit zwischen den Fällen wäre damit nicht mehr sichergestellt gewesen. Deshalb fiel die Auswahl ex post auf den Kanton Jura.

Als nächstes werden innerhalb der gewählten Kantone Gemeinden ausgewählt, ebenfalls nach der Methode der *diverse cases* gemäss Gerring (2007: 91-97). Die Fallauswahl erfolgt theoriegeleitet. Um die analytische Dimension des Problemdrucks zu berücksichtigen, werden Gemeinden gemäss dem Grad ihrer Urbanität ausgewählt, wobei sowohl suburbane als auch ländliche Gemeinden ausgewählt werden (siehe Kapitel 5.4.2). Durch eine entsprechende Auswahl der Gemeinden kann eine Varianz in der unabhängigen Variable Problemdruck sichergestellt werden.

In einem letzten Schritt werden die Gemeinden nach ihrer Grösse ausgewählt. Hier folge ich der von Gerring (2007: 91-97) beschriebenen Methode der *typical cases*. Ich teile hier sowohl die Gruppe der städtischen als auch die Gruppe der ruralen Gemeinden in Quartile gemäss der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner ein. Gewählt wird dann die Gemeinde beim Übergang vom ersten zum zweiten (kleine Gemeinde) und vom dritten zum vierten Quartil (grosse Gemeinde). Dadurch wird sichergestellt, dass innerhalb der Ge-

meindetyphen urban und ländlich keine speziellen, sondern typische Fälle analysiert werden.<sup>40</sup> Es werden nur solche Gemeinden in die Grundgesamtheit aufgenommen, die mehr als 1000 Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen. Tabelle 8 verdeutlicht die gewählten Gemeinden pro Kanton.

Tabelle 8: Untersuchte Gemeinden (Kanton, Einwohnerzahl)

	<b>ländlich</b>	<b>suburban</b>
<b>relativ gross</b>	Hirzel (ZH, 2107) Riggisberg (BE, 2359) Les Breleux (JU, 1414)	Opfikon (ZH, 15'256) Münchenbuchsee (BE, 9753) Courrendlin (JU, 2595)
<b>relativ klein</b>	Hagenbuch (ZH, 1096) Mühlethurnen (BE, 1339)	Greifensee (ZH, 4946) Pieterlen (BE, 3426)

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung 2010

In den zehn untersuchten Gemeinden konnten im Zeitraum zwischen 1995 und 2012 insgesamt 14 politische Entscheidungsprozesse betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung beobachtet werden. Die Bezeichnung sowie die Inhalte der Revisionsprozesse der untersuchten Fälle finden sich in Tabelle 9.

Tabelle 9: Untersuchte Fälle, Inhalt des Wandels und Definition der Bezeichnung im Text

	<b>Gemeinde</b>	<b>Bezeichnung im Text</b>	<b>Inhalt des Revisionsprozesses</b>
Bern	Münchenbuchsee	Münchenbuchsee Fall 1	Kita
	Münchenbuchsee	Münchenbuchsee Fall 2	Kita
	Münchenbuchsee	Münchenbuchsee Fall 3	Tagesfamilien
	Pieterlen	Pieterlen	Kita
	Riggisberg	Riggisberg	Tagesfamilien
	Mühlthurnen	Mühlethurnen	Tagesfamilien
Zürich	Opfikon	Opfikon Fall 1	Kita
	Opfikon	Opfikon Fall 2	Tagesfamilien
	Greifensee	Greifensee Fall 1	Kita
	Greifensee	Greifensee Fall 2	Tagesfamilien
	Hirzel	Hirzel	Kita
	Hagenbuch	Hagenbuch	Tagesfamilien
Jura	Courrendlin	Courrendlin	Kita
	Les Breuleux	Les Breuleux	Kita

<sup>40</sup> Im Anhang, Kapitel 13.1 finden sich die Tabellen mit der Grundgesamtheit aller Gemeinden für die Fallauswahl.

### 5.3 Methoden der Datenerhebung

Im Rahmen der Datenerhebung wurden Angaben zum politischen Entscheidungsprozess, zu den Einstellungen der Akteure, zu den Mechanismen der Koalitionenformierung sowie Angaben zur Ausgestaltung der politischen Massnahmen (Policy-Design) und den Wirkungen der Massnahmen für die davon betroffenen Personen (Politikadressaten) gesammelt. Dafür wurden unterschiedliche Quellen und Erhebungsmethoden verwendet.

Erstens wurden verschiedene Dokumente erhoben. Dazu gehören dokumentierte Debatten der Gemeinderäte, aus Arbeitskommissionen sowie von Gemeindeversammlungen. Ebenfalls erhoben wurden amtliche Dokumente zu den entsprechenden Entscheidungsprozessen sowie alle verfügbaren Dokumente zum Policy-Design. Generell, aber vor allem in den kleinen und ländlichen Gemeinden, standen wenige Dokumente zur Verfügung. Die Entscheidungsprozesse werden nicht wie beim Bund systematisch schriftlich festgehalten.

Im Zentrum der Datenerhebung stand deshalb zweitens die Durchführung von leitfadengestützten Experteninterviews (Gläser/Laudel 2010, Kvale 2007). Damit eine Rekonstruktion des Entscheidungsprozesses vorgenommen werden konnte, war es das Ziel, mit allen wichtigen beteiligten Akteuren Interviews durchzuführen. Deshalb wurden die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner nach dem Schneeballverfahren ausgewählt: Im Rahmen der Interviews wurde jeweils danach gefragt, welche weiteren Akteure im Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle gespielt haben. Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner waren neben Vertreterinnen und Vertretern aus lokalen Parteien auch Akteure aus der Exekutive (Gemeinderat) sowie Personen aus der Verwaltung. Zudem wurde auch mit denjenigen Akteuren Gespräche geführt, die an der Umsetzung entsprechender Politiken beteiligt sind.

Die Fragen im Interviewleitfaden orientierten sich an bestehenden Erklärungsansätzen für politischen Wandel aus der Literatur der Policy-Analyse sowie der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung. Die leitfadengestützten Experteninterviews enthielten offene Fragen und Antwortkategorien. Dies bedeutet zum Beispiel, dass nicht explizit nach verschiedenen Strategien gefragt wird. Erst wenn die Interviewpartnerinnen und -partner direkt eine Strategie ansprachen, wurde auch explizit nachgefragt, um das Verständnis dafür zu vertiefen. In dieser Offenheit liegt ein grosses Potential um den Realitätsgehalt der formulierten theoretischen Annahmen zu überprüfen. Damit kann bis zu einem gewissen Punkt dem Problem begegnet werden, dass die empirischen Fakten aufgrund dieser eine Theorie getestet wird durch die Theorie selber generiert werden (Kuhn 1970 zit. in Hall 2008: 309). Es können Informationen erhoben werden, die ausserhalb der deduktiv abgeleiteten Hypothesen liegen. Die Offenheit bei der Datenerhebung bildet auch die Grundlage für die Durchführung der fallspezifischen Prozessanalysen, mittels der der Mechanismus der den deduktiv formulierten Hypothesen zu Grunde liegt, überprüft wird.

Für die vierzehn Fallstudien wurden in den zehn untersuchten Gemeinden total 47 persönliche Experteninterviews durchgeführt.<sup>41</sup> 40 Interviews wurden in Deutsch durchgeführt und sieben in Französisch.<sup>42</sup> Die Fragen des Interviewleitfadens betrafen (1) die wichtigen Ereignisse im Entscheidungsprozess, (2) die im Entscheidungsprozess beteiligten Akteure, (3) die Einstellungen der Akteure, (4) die Mechanismen der Koalitionenformierung, (5) das Policy-Design und (6) die Wirkungen der Policy-Designs auf die betroffenen Personen (Politikadressaten).

Die Datenerhebung für die Analyse der Wirkungen eines Policy-Designs auf die Politikadressaten erfolgte drittens aufgrund eines standardisierten Fragebogens.<sup>43</sup> Die Fragen wurden hierbei nach der Art des Angebots (Kita, Tagesfamilien) angepasst.<sup>44</sup> Zur Messung der einkommensabhängigen Nutzungsmuster konnte viertens auf kantonale Datenquellen zurückgegriffen werden (siehe Kapitel 5.4.6).

## 5.4 Operationalisierung der Variablen

Zuerst wird die Operationalisierung der theoretisch relevanten Einflussfaktoren Grad der Dezentralisierung (Kapitel 5.4.1) und Problemdruck (Kapitel 5.4.2) vorgestellt. Die Operationalisierung der Ausgestaltung (Policy-Design), der Form von Wandel sowie die Operationalisierung der Wandelagentinnen und Wandelagenten erfolgt in den Kapiteln 5.4.3 bis 5.4.5. Die Operationalisierung der Variablen zu den Wirkungen der Massnahmen wird in Kapitel 5.4.6 dargelegt.

### 5.4.1 Operationalisierung Grad der Dezentralisierung (x1)

Alle Kantone in der Schweiz mit Ausnahme von Uri und Appenzell-Innerrhoden kennen eine verfassungsmässige Verankerung der Gemeindeautonomie (Fiechter 2010: 61-63). Es ist jedoch zu eruieren, über wie viel Autonomie die Gemeinden bei ihren Entscheiden für die Ausgestaltung der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung effektiv verfügen, sprich in welchem Masse die Gemeinden ein *right to decide* haben und nicht nur über ein *right to act* verfügen (Wälti 2004).

In der vorliegenden Studie wird zur Messung des Grades der Dezentralisierung der Indikator von Rühli (2012) verwendet. Rühli (2012: 71-74) berücksichtigt bei der Messung des Grades an Dezentralisierung der Ausgaben spezifisch die gebundenen Ausgaben.<sup>45</sup> Durch den Abzug von Transferzahlungen bei den Werten

<sup>41</sup> Der Interviewleitfaden auf Deutsch und Französisch findet sich im Anhang, Kapitel 13.2.

<sup>42</sup> Die anonymisierte Liste der Interviewpartnerinnen und -partner für die qualitativen Expertengespräche findet sich im Anhang, Kapitel 13.4.

<sup>43</sup> Der schriftliche Fragebogen für die unterschiedlichen Angebote (Kita, Tagesfamilien) auf Deutsch und Französisch findet sich im Anhang, Kapitel 13.3.

<sup>44</sup> Die Liste der Kontaktpersonen für die schriftliche Befragung finden sich im Anhang, Kapitel 13.5.

<sup>45</sup> Damit folgt Rühli der Anmerkung von Lijphart (1999: 195) wonach alle Transferzahlungen von der Zentralregierung zu dezentralen Regierungen von der Messung ausgeschlossen werden sollen.



zum Anteil der Gemeindeausgaben an den Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden ergeben sich teilweise andere Dezentralisierungswerte für die einzelnen Kantone als beim in der politikwissenschaftlichen Literatur viel verwendeten fiskalischen Zentralisierungsindikator (Lijphart 1999: 192f.).<sup>46</sup> Der Indikator von Rühli vermag die Gemeindeautonomie (*right to decide*) aufgrund der Abzüge der Transfers (gebundene Mittel ohne Regelungskompetenz) genauer zu messen als der Indikator zur fiskalischen Dezentralisierung. Der Grad der Gemeindeautonomie in den Kantonen der Schweiz gemäss Rühli ist in Tabelle 7 in Kapitel 5.2 ersichtlich.

#### 5.4.2 Operationalisierung Problemdruck (x2)

Problemdruck ist der Indikator für sozioökonomische Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften. Dazu zählen zunehmend instabile Familienstrukturen, eine hohe Frauenerwerbsquote sowie Probleme bei der Integration von Personen mit tiefem Bildungsniveau sowie tiefen sozialen, kulturellen und sprachlichen Fähigkeiten in den Arbeitsmarkt. Um den Einfluss des Problemdrucks auf die abhängige Variable (Form von Wandel) zu messen, werden sowohl urbane als auch ländliche Gemeinden analysiert. Gemäss der Hypothese H1 kann davon ausgegangen werden, dass der Problemdruck in urbanen Gemeinden höher ist als in ländlichen Gemeinden (siehe Kapitel 4.1.5).<sup>47</sup>

Zur Einteilung der Gemeinden in städtische und ländliche Gemeinden wird in dieser Arbeit Bezug genommen auf eine Klassifizierung der Schweizer Gemeinden des Bundesamtes für Statistik (Schuler/Joye 2000).<sup>48</sup> Das BFS klassifiziert die Gemeinden anhand verschiedener Kriterien in neun Typen. Diese 9er Typologie des BFS bildet die Grundlage zur Auswahl von Gemeinden mit hohem und solchen mit tiefem Problemdruck.<sup>49</sup> Die Grundgesamtheit der Gemeinden mit hohem Problemdruck umfasst alle Gemeinden des Typs

<sup>46</sup> Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Indikatoren zur Messung des Grades der Autonomie der Gemeinden werden im Anhang, Kapitel 13.6 diskutiert (siehe Operationalisierung Grad der Dezentralisierung).

<sup>47</sup> Grundsätzlich könnte argumentiert werden, dass der Problemdruck durch das bereits bestehende Angebot (vor den untersuchten Entscheidungsprozessen) beeinflusst wird. Es ist jedoch anzumerken, dass in der überwiegenden Anzahl der untersuchten Gemeinden vor den untersuchten Entscheidungsprozessen kein oder lediglich ein minimal öffentlich finanziertes Angebot existierte. Gerade privat angebotene Leistungen für die familienergänzende Kinderbetreuung sind sehr teuer und daher für einen Grossteil der Bevölkerung keine Alternative zur privaten Betreuung von Kindern in der Familie (siehe Kapitel 2.3).

<sup>48</sup> Im Anhang, Kapitel 13.6 werden die Vor- und Nachteile der Gemeindetypologien des BFS diskutiert (siehe Operationalisierung Problemdruck).

<sup>49</sup> Die 9er Typologie verwendet zur Zuteilung der Gemeinden zu einem Typ Variablen im Zusammenhang mit der Beschäftigung (Pendlerbewegungen, Verhältnis Beschäftigte/Erwerbspersonen, Wirtschaftssektor), der Bebauung (Baudichte), dem Steuerertrag (Ertrag der direkten Bundessteuer), dem Tourismus (Logiernächte), der Bevölkerungsstruktur sowie den Zentrumsfunktionen (Bundesamt für Statistik, BFS 2000b). Unterschieden werden die neun Typen Zentren, suburbane Gemeinden, einkommensstarke Gemeinden, periurbane Gemeinden, touristische Gemeinden, industrielle und tertiäre Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden, agrar-gemischte Gemeinden, agrarische Gemeinden.

*suburban*. Die Grundgesamtheit der Gemeinden mit tiefem Problemdruck umfasst alle Gemeinden der Typen sieben bis neun.<sup>50</sup>

### 5.4.3 Operationalisierung Policy-Design (x4)

Für die Erfassung und Beschreibung der unterschiedlichen Ausgestaltung der kommunalen Kinderbetreuungspolitiken wird Bezug genommen auf das Modell von Knoepfel et al. (1997: 83-91). Das Policy-Design bezeichnet die Gesamtheit der rechtlichen Bestimmungen und der diese konkretisierenden Vorgaben, die zu einer Politik formuliert wurden, also die Politik, wie sie auf dem Papier steht, noch ungeachtet der tatsächlichen Umsetzung. Im Idealfall umfasst das Politikkonzept verschiedene Elemente (Problemdefinition, Zielvorgaben, operative Vorgaben und organisatorische Vorgaben), die aufeinander abgestimmt sind. Formell beinhaltet ein Policy-Design somit die Gesamtheit aller Rechtssätze und Weisungen, die politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zur Lösung eines als kollektiv anerkannten Politikproblems erlassen haben. Das Policy-Design besteht folglich aus einer Reihe von Dokumenten, die von Gesetzen über Verordnungen bis zu Richtlinien und Verfügungen reichen (Knoepfel et al. 1997: 83).

Für die Deskription der Ausgestaltung der Kinderbetreuungspolitiken (Policy-Design) werden sowohl operative Elemente als auch Angaben zum Behördenarrangement erfasst (Knoepfel et al. 1997: 87ff.).<sup>51</sup> Tabelle 10 gibt einen Überblick zu den Indikatoren, die zur Messung des Policy-Designs in den einzelnen Fällen erhoben werden.

*Tabelle 10: Operationalisierung Policy-Design*

<b>Operative Elemente</b>	-	Höhe der staatlichen Mittel (Geld, Gebäude)
	-	Bestimmungen zu einkommensabhängigen Tarifsystemen
<b>Behördenarrangement</b>	-	Bestimmungen zur Art des Angebots (Tageseltern, Kita)
	-	Bestimmungen zur Organisation des Trägervereins (staatlich/privat)
	-	Bestimmungen zu den Öffnungszeiten
	-	Bestimmungen zum Grad der Professionalisierung:
	-	Bestimmungen zur fachlichen Qualifikation des Betreuungspersonals
	-	Bestimmungen zum Betreuungsschlüssel
	-	Bestimmungen zur Qualität des Angebots (pädagogisches Konzept)

Durch diese Definition eines Policy-Designs werden die Kinderbetreuungspolitiken vergleichbar und können einer systematischen Analyse unterzogen werden. Ein erstes Ziel besteht darin, das Policy-Design der untersuchten Fälle (Policy mit Entscheidungsprozess) deskriptiv zu erfassen. Um die entsprechende Ausge-

<sup>50</sup> Diese Gemeindetypen werden durch das BFS wie folgt bezeichnet: 7 = ländliche Pendlergemeinden, 8 = Agrar-gemischte Gemeinden, 9 = Agrarische Gemeinde.

<sup>51</sup> Im Anhang, Kapitel 13.6 wird verdeutlicht, was unter operativen Elementen sowie dem Behördenarrangement in Bezug auf die Kinderbetreuungspolitik zu verstehen ist (siehe Operationalisierung Policy-Design).

gestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung in den einzelnen Gemeinden nachzuzeichnen, müssen jeweils auch die kantonalen Vorgaben erhoben werden. Der Erfassung der Policy-Designs in den Kantonen stehen die gleichen Fragen zu Grunde wie der Erhebung der Policy-Designs in den Gemeinden.

#### **5.4.4 Operationalisierung Form des Policy-Wandels (y1)**

Um eine möglichst gute Abgrenzung zwischen den verschiedenen Formen von Wandel in der Empirie zu erzielen, wurden die von Mahoney und Thelen (2010a: 16) etablierten Kriterien durch weitere Unterscheidungsmerkmale ergänzt. Diese Erweiterung erleichtert die Beobachtung der Realtypen der Formen von Wandel in der Empirie.

Die Kriterien von Mahoney und Thelen (2010a) werden durch eine Unterscheidung zwischen Wandel erster, zweiter und dritter Ordnung von Hall (1993) erweitert. Der Autor führte diese Unterscheidung ein, um zu verdeutlichen, dass Lernprozesse nicht bei allen Arten der politischen Veränderungen eine zentrale Rolle spielen. Die Unterscheidungsmerkmale nach Hall beschreiben allerdings lediglich den Umfang einer Veränderung, die auch unabhängig von Lernprozessen zur Deskription verschiedener Formen des graduellen Wandels herangezogen werden können. Zur Unterscheidung zwischen den drei Arten des Wandels nimmt Hall Bezug auf formelle Anpassungen an bestehenden Institutionen.

Hall (1993: 278f.) argumentiert, dass politische Massnahmen drei Aspekte umfassen. Erstens existieren Ziele, die mittels einer Politik erreicht werden sollen. Zweitens existieren bestimmte Techniken oder Policy-Instrumente mittels denen diese Ziele erreicht werden sollen und drittens existieren präzise Settings dazu, wie diese Instrumente ausgestaltet sind. Beispielsweise, wenn das Ziel einer Politik darin besteht, die Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf zu erhöhen, dann umfasst das Instrument die Art der Finanzierung eines Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung in einer Kita. Instrumente umfassen die Art der Technik mittels der das Ziel erreicht werden soll. Der Wandel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung bedeutet eine Veränderung der Instrumente einer Politik, weil damit das Ziel, der Erhöhung der Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf, mit einer neuen Technik erreicht werden soll. Die Settings umfassen die Höhe der staatlichen finanziellen Mittel, die für das Angebot aufgewendet werden oder die Tarifsyste me für die Eltern.

Gemäss Hall, werden bei Wandel ersten Grades lediglich die Settings, das heisst die Ausgestaltung der Instrumente verändert. Bei Wandel zweiten Grades hingegen werden nicht nur die Settings, sondern auch die Instrumente angepasst. Wandel dritten Grades umfasst neben einer Veränderung der Settings und Instrumente auch einen Wandel der Ziele, die durch eine Politik erreicht werden sollen. Diese Unterscheidung wird zur Abgrenzung der verschiedenen Formen von Wandel in dieser Arbeit herangezogen. Tabelle 11 verdeutlicht, aufgrund welcher Kriterien, die Formen von Wandel in der Empirie unterschieden werden.

Tabelle 11: Kriterien zur Unterscheidung der Realtypen der Formen von Wandel

	Ersetzung	Ergänzung	Übertragung	Stillstand
Einführung einer neuen Regel mit neuen Instrumenten und Settings	Ja	Nein	Nein	Nein
Durch eine bestehende Politik werden offiziell neue Ziele verfolgt	Ja	Nein	Nein	Nein
Bei bestehender Regel werden sowohl Settings als auch Instrumente angepasst	Nein	Ja	Nein	Nein
Bei bestehender Regel werden lediglich die Settings angepasst	Nein	Nein	Ja	Nein
Bestehende Massnahmen werden nicht angepasst	Nein	Nein	Nein	Ja

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Mahoney/Thelen (2010a: 16)

Wandel durch Ersetzung ist daran zu erkennen, dass existierende Regeln beseitigt und neue eingeführt werden (Mahoney/Thelen 2010a: 16). Gleichzeitig machen die Autoren darauf aufmerksam, dass bei Ersetzungen auch solche Phasen existieren können, in denen die alte und die neue Massnahme parallel zueinander existieren. Diese Phasen sind jedoch dadurch geprägt, dass die neue Institution mehr und mehr das Verhalten der Akteure prägt und somit ein “Überlaufen” von der alten zur neuen Massnahme beobachtet werden kann. Die Ersetzung einer Massnahme ist schwierig zu messen, wenn vorher keine juristisch festgeschriebene und politisch legitimierte Institution existierte, wie das im Bereich der familienergänzende Kinderbetreuung in Schweizer Gemeinden der Fall sein dürfte. In dieser Arbeit wird von einer Ersetzung gesprochen, wenn ein neues Regelwerk etabliert wird, bei dem nicht nur die Instrumente und Settings eines vor dem politischen Wandel formal oder informell existierenden Regelwerks angepasst werden, sondern durch das neue Regelwerk auch offiziell neue Ziele verfolgt werden. Von einer Ersetzung kann beispielsweise dann gesprochen werden, wenn in einer Gemeinde, in der vorher lediglich ein privat organisiertes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung existierte, eine öffentliche Kita institutionalisiert wird, mittels der offiziell das Ziel verfolgt wird, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erhöhen.

Wandel durch Ergänzung ist daran zu erkennen, dass Anpassungen an bereits bestehenden Regeln vorgenommen werden (Mahoney/Thelen 2010a: 16f.). Von einer Ergänzung wird in dieser Arbeit dann gesprochen, wenn bei einem bereits bestehenden Regelwerk die Instrumente ersetzt und die Settings verändert werden. Der Wechsel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung eines Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung wird beispielsweise als Ergänzung bezeichnet. Auch der Wechsel von einer staatlich angebotenen Kita hin zu privaten Leistungsanbietern kann als Ergänzung bezeichnet werden.

Eine Übertragung ist zudem daran zu erkennen, dass ein bereits bestehendes, auch informelles Regelwerk zur Lösung eines neuen Problems angewandt wird, ohne dass dabei aber die Ziele, die mittels der Politik erreicht werden sollen, offiziell verändert werden. Im Unterschied zur Ergänzung werden bei dieser Form von Wandel bestehende Regelwerke nicht durch neue Instrumente ergänzt. Eine bestehende Institution wird mit minimalen Anpassungen in einen neuen Kontext übertragen. Von einer Übertragung wird in dieser Arbeit gesprochen, wenn bei einem bereits bestehenden Regelwerk lediglich die Settings ersetzt werden. Von einer Übertragung wird beispielsweise dann gesprochen, wenn ein bereits auf privater Basis finanzierter

und organisierter Tagesfamilienverein neu durch die Gemeinde mitfinanziert wird. Damit nimmt die Gemeinde zwar eine Erhöhung der finanziellen Mittel (Settings) vor, das bereits bestehende Regelwerk für die familienergänzende Kinderbetreuung – und damit die Instrumente – wird jedoch nicht verändert.

Wandel durch Stillstand ist einfach zu erkennen. Er ist dadurch geprägt, dass keine formelle Anpassung an bestehenden Institutionen oder Regelwerken vorgenommen wird. Von Stillstand wird in dieser Arbeit aber auch dann gesprochen, wenn zwar die finanziellen Mittel für ein Angebot erhöht werden, diese Erhöhung jedoch nicht das Resultat eines politischen Entscheidungsprozesses und somit eines bewussten Entscheids ist. In diesem Zusammenhang wird unterschieden zwischen finanziellem und politischem Stillstand. Beide Formen werden in dieser Arbeit als Stillstand bezeichnet.

Die Form des Wandels ist abhängig von der Veränderung zwischen der Ausgestaltung einer Massnahme zum Zeitpunkt  $t_0$  und dieser zum Zeitpunkt  $t_1$ . Die Differenz zwischen der Ausgestaltung zum Zeitpunkt  $t_0$  und  $t_1$  gibt Aufschluss über die Form von Wandel. Für eine Analyse der Form des Wandels muss die Ausgestaltung einer Massnahme sowohl zum Zeitpunkt  $t_0$  als auch zum Zeitpunkt  $t_1$  mitberücksichtigt werden. Deshalb wird die konkrete Ausgestaltung (Policy-Design) der Kinderbetreuungspolitiken in jedem Fall zu zwei Zeitpunkten erhoben.

#### **5.4.5 Operationalisierung Wandelagentinnen und Wandelagenten (y2, x3)**

Mahoney und Thelen (2010a: 23) unterscheiden die Wandelagentinnen und Wandelagenten aufgrund ihrer Wandelabsichten. Um die verschiedene Typen von Wandelagentinnen und Wandelagenten empirisch beobachtbar und abgrenzbar zu machen wurden weitere Unterscheidungsmerkmale eingeführt.<sup>52</sup> Die folgenden drei Fragen liegen der empirischen Unterscheidung zwischen den vier Typen von Wandelagentinnen und Wandelagenten zu Grunde (siehe Tabelle 12).

1. Möchte ein Akteur bestehende Institutionen unverändert erhalten?
2. Möchte ein Akteur eine bestehende Institution an neue Probleme anpassen?
3. Wie stark engagiert sich der Wandelagent für Wandel?

<sup>52</sup> Im Anhang, Kapitel 13.6 wird anhand von Beispielen beschrieben, weshalb das Kriterium von Mahoney und Thelen (2010a: 23) zur Unterscheidung von Wandelagentinnen und Wandelagenten in der Empirie nicht ausreichend war (siehe Operationalisierung Wandelagentinnen und Wandelagenten).

Tabelle 12: Unterscheidungskriterien für die vier Typen von Wandelagentinnen und Wandelagenten

	Offene Angreifer	Verdeckte Angreifer	Opportunisten	Symbionten
Möchte Institution unverändert erhalten	Nein	Nein	Ja/nein*	Ja
Möchte bestehende Institution verändern	Nein	Ja	Ja/nein*	Nein
Engagement hoch**	Ja	Ja/nein	Nein	Nein

\*haben zu einem Kriterium keine fixe Präferenz, \*\*ergreift der Wandelagent von sich aus die Initiative für Wandel, setzt der Wandelagent über die von Amtes wegen erwartbaren Ressourcen für Wandel ein?

Zwischen der Operationalisierung der Typen von Wandelagentinnen und Wandelagenten (Wandelabsichten) und der Operationalisierung der Formen von Wandel gemäss Mahoney und Thelen (2010a) existiert ein enger Zusammenhang, auch wenn diese beiden Konzepte nicht identisch sind. Die Einführung eines weiteren Indikators (Höhe des Engagements von Wandelagentinnen und Wandelagenten) erleichterte nicht nur die empirische Erfassung der Wandelagentinnen und Wandelagenten und deren Abgrenzung untereinander, sondern reduzierte auch die Gefahr der Messung einer Tautologie zwischen dem Typ von Wandelagent und der Form von Wandel. Nach wie vor überschneidet sich jedoch die Operationalisierung dieser beiden Konzepte (Wandelagent, Form von Wandel). Der Zusammenhang zwischen Typen von Wandelagentinnen und Wandelagenten und Formen von Wandel wird deshalb möglicherweise zu positiv bewertet.

#### 5.4.6 Operationalisierungen zur Messung des Wirkpotentials der Massnahmen (y3)

Gemäss der Konzeption des Wirkpotentials politischer Massnahmen (siehe Kapitel 0) werden im Folgenden zuerst die Indikatoren zur Messung des Wirkpotentials für die Gleichstellung der Geschlechter (Nutzerinnen und Leistungserbringende) vorgestellt. In einem zweiten Schritt wird die Operationalisierung des Wirkpotentials für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer sowie der Ebene der Leistungserbringenden vorgestellt.

##### *Gleichstellung der Geschlechter auf den Ebenen der Nutzerinnen und der Leistungserbringenden*

Um die Wirkungen eines Policy-Designs auf die Gleichstellung der Geschlechter zu messen, folge ich einer Argumentation von Lister (1994). Die von Lister eingeführte parallele Dimension zu De-Kommodifizierung bei Esping-Andersen (1990) ist die Dimension der De-Familialisierung. Diese Dimension definiert Lister als: "(...) the degree to which individual adults can uphold a socially acceptable standard of living, independently of family relationships, either through paid work or social security provision" (Lister 1994: 37). Dies bedeutet, dass Familialisierung ein Zustand ist, bei dem Individuen für ihre ökonomische Sicherheit oder für ihre soziale Absicherung von einer Familie abhängig sind. Alle Politiken, welche die finanzielle und soziale Abhängigkeit von Individuen von familiären Verbindungen verringern, haben ein Potential zur De-Familialisierung (Esping-Andersen 1999: 45).

Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt ein Substitut für die familiäre Kinderbetreuung dar und bietet damit für Frauen die Möglichkeit, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Die Erwerbstätigkeit von Frauen gilt als wichtige Voraussetzung, um die Abhängigkeit von einem männlichen Ernährer zu verringern und um eine Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen (Esping-Andersen 2002, Leitner 2003). Gerade in der Schweiz, in der Sozialleistungen an eine Erwerbstätigkeit geknüpft sind, ist die Arbeitsmarktpartizipation für das Ausmass der ökonomischen Unabhängigkeit von Frauen entscheidend (Stutz/Kupfer 2012). Unbezahlte Arbeit begründet nach wie vor nur ungenügende soziale Rechte. Vor diesem Hintergrund argumentiere ich, dass das Gleichstellungspotential der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung daran gemessen werden kann, welches Potential zur De-Familialisierung sie aufweist.

Auf der Ebene der *Nutzerinnen* der Angebote wird das Potential der familienergänzenden Kinderbetreuung für die Gleichstellung der Geschlechter mit der Anzahl Frauen, die durch das Angebot einer beruflichen Tätigkeit nachgehen können, gemessen (Versorgungsgrad). Der Versorgungsgrad ist ein ungefähres Mass dafür, wie viele Frauen durch ein Angebot einer 100%-Erwerbsarbeit nachgehen können.<sup>53</sup>

Der durchschnittliche Versorgungsgrad in Schweizer Gemeinden liegt bei elf Prozent (Stern et al. 2013). Deshalb wird das Potential für die Gleichstellung der Geschlechter als hoch angesehen, wenn der Versorgungsgrad bei einem Angebot bei elf Prozent oder mehr liegt. Entsprechend wird es als tief angesehen, wenn der Versorgungsgrad unter elf Prozent liegt. Allerdings zeigen die Resultat von Stern et al. 2013, dass der Versorgungsgrad zwischen suburbanen und ländlichen Gemeinden stark schwankt. In suburbanen Gemeinden liegt der Versorgungsgrad oft höher als bei elf Prozent, in ländlichen hingegen häufig zwischen null und elf Prozent. Diese unterschiedlichen Versorgungsgrade können auch auf eine unterschiedlich hohe Nachfrage zurückgeführt werden. Zur Messung des Potentials für die Gleichstellung der Geschlechter werden deshalb zusätzlich die qualitativen Aussagen aus den Interviews verwendet. Wird in den Interviews von allen Akteuren darauf hingewiesen, dass ein Angebot der Nachfrage entspricht, wird das Potential für die Gleichstellung der Geschlechter als tendenziell hoch bezeichnet, auch wenn der Versorgungsgrad unter elf Prozent liegt.<sup>54</sup>

Auf der Ebene der *Leistungserbringenden* wird das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter gemessen durch die Anstellungsbedingungen der Personen, die in den Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung angestellt sind. Von Interesse ist hierbei die Frage, ob es die Anstellungsbedingungen den Personen erlauben, ein existenzsicherndes Einkommen zu erwirtschaften. Es wird argumentiert, dass lediglich diese Frauen ökonomisch und sozial von einem männlichen Ernährer unabhängig sind, die

<sup>53</sup> Um ein Einkommen zu erwirtschaften, das die soziale und ökonomische Unabhängigkeit von einem männlichen Ernährer sicherstellt, reicht eine Teilzeitanstellung in vielen Fällen nicht aus.

<sup>54</sup> Im internationalen Vergleich wird mit dieser Messung tendenziell rasch von einem hohen Potential für die Gleichstellung der Geschlechter gesprochen. Gemäss den Zielen der Barcelona-Strategie der EU 2002 sollte bis ins Jahre 2010 für 33% aller Kinder im vorschulischen Bereich ein Vollzeitbetreuungsplatz zur Verfügung stehen (Europäischer Rat 2002).

ein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften können. Lediglich dann kann von einem hohen Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden gesprochen werden. In der Schweiz liegt die Armutsgrenze für Einpersonenhaushalte bei ungefähr 2450 Franken pro Monat (Bundesamt für Statistik, BFS 2013: 9). Eine Person, die in einer Vollzeitbeschäftigung (90-100%-Beschäftigung) weniger als 2450 Franken pro Monat verdient wird als *working poor* bezeichnet (Bundesamt für Statistik, BFS 2004: 4). In Tabelle 13 wird die Messung der Wirkungen der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung auf die Gleichstellung der Geschlechter zusammenfassend dargestellt und die entsprechenden Datenquellen werden verdeutlicht.

*Tabelle 13: Indikatoren zur Messung der Wirkungsdimension Gleichstellung der Geschlechter sowie Quellen*

Ebene	Variable	Indikator	Quelle
Leistungserbringende	Ausreichendes Einkommen für die Aufrechterhaltung eines Haushalts unabhängig von familiärer oder ehelicher Unterstützungsleistungen	Existenzsicherndes Einkommen:	
		- Durchschnittlicher Anstellungsgrad (%)	Fragebogen (Anhang Seite 441)
		- Durchschnittlicher Monatslohn (in CHF)	Fragebogen (Anhang Seite 441) Dokumentenanalyse
Nutzerinnen	Vereinbarungspotential für Frauen	Versorgungsgrad:	
		- Anzahl Vollzeitplätze in einem Angebot	Fragebogen (Anhang Seite 441)
		- Anzahl Kinder im Alter zwischen null und vier Jahren in einer Gemeinde	BFS 2000a Qualitative Experteninterviews

#### *Soziale Kohäsion auf den Ebenen der Nutzerinnen und Nutzer sowie der Ebene der Leistungserbringenden*

Der meist angewandte Indikator zur Messung vertikaler Umverteilung in Wohlfahrtsstaaten ist der Vergleich zwischen der Einkommensverteilung vor und nach Steuern und sozialstaatlichen Leistungen (Korpi 2000, Mandel 2010). Allerdings ist dieser Indikator bei sozialen Serviceleistungen schwierig anzuwenden, weil entsprechende Angebote als Ausbildung Ressourcen für die Bürger zur Verfügung stellen, die wiederum deren Einkommenspotential beeinflussen (Esping-Andersen/Myles 2009: 640). Soziale Serviceleistungen umfassen somit ein anderes Umverteilungsprinzip als direkte soziale Transfers: Sie wollen durch Ausbildung die Chancengleichheit erhöhen.

Staatliche Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung umfassen eine soziale Serviceleistung, welche die Chancengleichheit zwischen Kindern aus Familien unterschiedlicher Einkommensklassen und mit unterschiedlichen Bildungsniveaus oder verschiedenen kulturellen Hintergründen erhöhen kann. Eine Investition in die frühkindliche Bildung kann die soziale, sprachliche und kulturelle Integration fördern und damit zu einer höheren sozialen Kohäsion zwischen Einkommensklassen und Bildungsstufen beitragen.

Um diese Chancengleichheit zu erreichen, müssen die Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung idealerweise von Kindern aus Familien mit unterschiedlichem sozioökonomischen und kulturellem Hintergrund gleichermassen genutzt werden (Vaalavuo 2013: 531f.). Die Nutzungsmuster der Angebote sind deshalb wichtig für die Beurteilung des Wirkpotentials für die soziale Kohäsion.



Die Ergebnisse aus der Literatur verdeutlichen, dass sich die Nutzung der Angebote durch Kinder aus unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen auch dann unterscheiden kann, wenn einkommensabhängige Tarifsyste existieren (Ghysels/Van Lancker 2011, Van Lancker/Ghysels 2012). Das Potential der Kinderbetreuungspolitiken für die soziale Kohäsion auf der Ebene der *Nutzerinnen und Nutzer* wird in dieser Arbeit deshalb durch einkommensabhängige Nutzungsmuster der Angebote gemessen.<sup>55</sup> Wird ein Angebot durch Kinder aus Familien unterschiedlicher Einkommensklassen nicht proportional genutzt, ist das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer tief. Wenn ein Angebot von Kindern aus Familien unterschiedlicher Einkommensklassen hingegen proportional genutzt wird, kann dieses Potential als hoch bezeichnet werden.

Das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der *Leistungserbringenden* kann dann als hoch angesehen werden, wenn bei den in einem Angebot angestellten Personen sowohl Frauen aus tiefen als auch aus hohen sozialen Schichten proportional gleichermaßen tätig sind. In Tabelle 14 wird die Messung der Wirkungen der Kinderbetreuungspolitiken auf die soziale Kohäsion zusammenfassend dargestellt und die entsprechenden Datenquellen werden verdeutlicht.

Tabelle 14: Indikatoren zur Messung der Wirkungsdimension soziale Kohäsion sowie Quellen

Ebene	Variable	Indikator	Quelle
Leistungserbringende	Sozioökonomischer und kultureller Hintergrund der Betreuungspersonen in den Angeboten	- Anteil der Betreuungspersonen mit Migrationshintergrund in einem Angebot	Fragebogen (Anhang 13.3) Qualitative Experteninterviews
		- Anteil Betreuungspersonen aus unterschiedlichen sozioökonomischen Schichten am Total der angestellten Personen in einem Angebot*	Fragebogen (Anhang 13.3)
Nutzerinnen und Nutzer	Einkommensabhängige Nutzungsmuster	- Proportionaler Anteil von Kindern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Schichten, die ein Angebot nutzen	Fragebogen (Anhang 13.3)
			Kantonale Steuerdaten Zürich und Bern** Qualitative Experteninterviews

\*Tiefe soziale Schicht wurde definiert als ein Einkommen von weniger als 41'000 Franken pro Jahr. Hohe soziale Schicht als ein Einkommen von mehr als 100'000 Franken pro Jahr.

\*\*Statistisches Amt Kanton Zürich (2015), Steuerverwaltung des Kantons Bern (2014)

<sup>55</sup> Im Anhang, Kapitel 13.6 wird beschrieben, wie die Daten zu den einkommensabhängigen Nutzungsmustern erhoben und wie diese berechnet wurden (siehe Operationalisierungen zur Messung des Wirkungspotentials der Massnahmen).

## 5.5 Methoden der Datenauswertung

### 5.5.1 Qualitative Fallstudien

In einem ersten Schritt der Datenanalyse wurden die Daten aus den verschiedenen Erhebungsinstrumenten aufgrund eines Fallstudienprotokolls (Yin 2009) für jeden Fall separat ausgewertet.<sup>56</sup> Die Fallstudien basieren schwerpunktmässig auf den Daten aus den qualitativen Experteninterviews. Für die Analyse der Interviewdaten wurde eine thematische Kategorisierung (qualitative Inhaltsanalyse) vorgenommen (Gibbs 2007: 73-89). Die Kategorien der Inhaltsanalyse entsprechen den Fragen des Fallstudienprotokolls. Die Daten aus den Interviews wurden mittels atlas.ti analysiert. Dafür wurde ein Codebuch entwickelt, damit Codierbeispiele nachverfolgt werden konnten. Die Fallstudien konzentrieren sich auf die Deskription des Kontextes, in dem sich eine Gemeinde befindet, sowie auf die Beschreibung des Entscheidungsprozesses und der Variablenwerte. Damit bilden sie die Grundlage für den Test der Hypothesen zu den Ursachen und Wirkungen des Wandels, der im Rahmen des Fallvergleichs vorgenommen wird. Zudem bildete die statische Beschreibung des Prozesses auch eine wichtige Grundlage für die Prozessanalyse.

### 5.5.2 Fallspezifische Prozessanalysen

In einem zweiten Schritt der Datenanalyse wurde für jeden Fall eine Prozessanalyse vorgenommen (Beach/Pedersen 2013, George/Bennett 2005, Gerring 2007, Hall 2008). Das Ziel der Prozessanalyse besteht darin, "(...) to connect the phases of the policy process and enable the investigator to identify the reasons for the emergence of a particular decision through the dynamic of events" (George/Bennett 2005: 177). Für prozessorientierte Erklärungsansätze ist eine Rekonstruktion des genauen Ablaufs der Ereignisse im Untersuchungszeitraum zwischen unabhängiger und abhängiger Variable notwendig (George/Bennett 2005: 206). Aufgrund der Prozessanalyse soll die genaue Abfolge der Ereignisse zwischen x und y erkannt und Aussagen dazu gemacht werden können, wie die unabhängige Variable x (politisch-institutioneller Kontext) zu den unterschiedlichen Formen von Wandel (y) führt. Durch die genaue Analyse der Zusammenhänge zwischen x und y kann die Prozessanalyse dazu beitragen, induktiv weitere Erklärungen für die von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle zu finden.

### 5.5.3 Abduktives Vorgehen zur Analyse der Ursachen für Wandel (Fallvergleich)

In einem ersten Schritt des Fallvergleichs werden deduktiv aus der Theorie abgeleitete Hypothesen geprüft. In einem zweiten Schritt wird induktiv, aufgrund der Daten aus den Fallstudien und den Prozessanalysen, nach Erklärungen für die von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle gesucht.

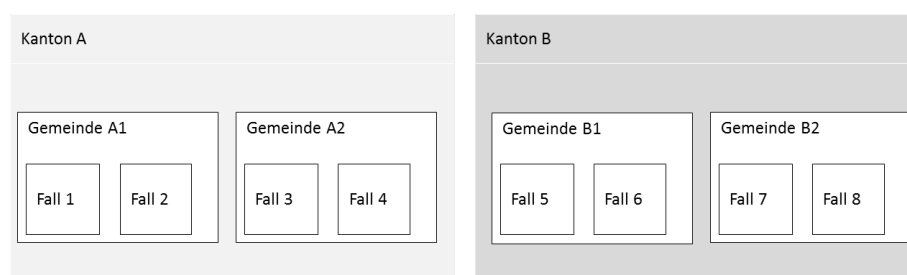
<sup>56</sup> Das Fallstudienprotokoll findet sich in Anhang, Kapitel 13.7.

Durch die Kombination einer Ko-Varianzanalyse mit einem Vergleich der fallspezifischen Prozessanalysen, besteht das Ziel des Vergleichs darin, (1) die theoretisch deduktiv hergeleiteten Zusammenhänge zwischen den Variablen zu überprüfen und (2) den Prozess, der die beiden Variablen miteinander verbindet, im Detail zu untersuchen, womit (3) der kausale Pfad zwischen zwei Variablen nachgezeichnet werden kann. Dadurch ist es möglich (4) die Theorie induktiv (das heisst aufgrund der Empirie) zu verfeinern und weitergehende Hypothesen zu formulieren, die wiederum systematisch überprüft werden können. Durch die Kombination einer Ko-Variationsanalyse und einer Prozessanalyse umfasst die Datenanalyse zu den Ursachen für Wandel ein abduktives Verfahren (Reichertz 2013).

### 5.5.4 Vergleichsebenen

Die Analyse beinhaltet unterschiedliche Untersuchungsebenen (Yin 2009: 46-66). Innerhalb einer Gemeinde werden unterschiedliche Entscheidungsprozesse analysiert. Die Gemeinden sind in unterschiedliche Kontexte (Kantone) eingebettet (siehe Abbildung 17). Der Vergleich erfolgt zwischen den verschiedenen Entscheidungsprozessen innerhalb einer Gemeinde, zwischen den Gemeinden innerhalb eines Kantons sowie zwischen Gemeinden in verschiedenen Kantonen (Gerring 2007: 27).

Abbildung 17: Analyseebenen des embedded case study designs



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Yin (2009: 46)

### 5.5.5 Analyse der Wirkungen

Die Daten zu den Wirkungen der verschiedenen Policy-Designs auf die davon Betroffenen werden mittels deskriptiv statistischen Verfahren ausgewertet. Die Analyse des Zusammenhangs zwischen Ausgestaltung (Policy-Design) und Wirkungen basiert auf einer einfachen Ko-Varianzanalyse im Rahmen des Fallvergleichs. Zur Kategorisierung der hohen Varianz der Ausgestaltung der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung wird eine Typologie theoretisch hergeleitet (siehe Kapitel 0). Auch bei der Analyse der Wirkungen werden aufgrund der qualitativen Daten aus den Fallstudien induktiv neue Hypothesen zum Wirkpotential formuliert, die in weiteren Studien systematisch untersucht werden können.

## 5.6 Besprechung der Gütekriterien und Generalisierung

### 5.6.1 Generalisierung der Ergebnisse aus den qualitativen Fallstudien

Qualitative Fallstudien weisen eine hohe interne Validität auf, während ihre externe Validität gering ist (George/Bennett 2005, Gerring 2007, Hall 2008). In einer Fallstudie kann der Nachweis einer kausalen Beziehung besser erbracht werden als in einem vergleichenden Design mit vielen Fällen (interne Validität, Gerring 2007: 44). Gerade wenn die Entscheide oder Aktionen von Akteuren als wichtig erachtet werden zur Erklärung eines sozialen Phänomens, kann im Rahmen von Fallstudien durch die Anwendung einer Prozessanalyse der genaue Zusammenhang zwischen Makrophänomenen präziser analysiert werden als in vergleichenden large-N Studien (Hall 2008: 314). Durch dieses Vorgehen kann beispielsweise dem Problem von Scheinkorrelation und Problemen der kausalen Richtung begegnet werden (Bennett 2010: 208-209).

Eine Analyse von Fällen, die auf einer nicht repräsentativen Auswahl beruht, verfügt über keine externe Validität, weil niemals alle erklärenden Variablen kontrolliert werden können (Klöti/Widmer 1997: 203). Deshalb sind die Ergebnisse aus qualitativen Fallstudien in der Regel nicht generalisierbar auf weitere Fälle. Es besteht eine grundsätzliche Gefahr, dass eine Übergeneralisierung der Ergebnisse auf weitere Fälle vorgenommen wird, die den untersuchten nicht ähnlich sind (George/Bennett 2005: 30).

Die Ergebnisse zu den Ursachen können aufgrund der theoretisch geleiteten und bewussten Fallauswahl für weitere suburbane und ländliche Gemeinden in den Kantonen der französischen und deutschsprachigen Schweiz mit ähnlichen Institutionen generalisiert werden. Weil die Schweiz ein sehr spezifisches politisches System mit hoher Gemeindeautonomie, direktdemokratischen Instrumenten, wie Initiative und Referendum sowie der Organisation der Legislative in einer Versammlung verfügt, können die Ergebnisse aus der Analyse nicht ohne Weiteres auf weitere Staaten generalisiert werden. Allerdings dürften bei Berücksichtigung der für die jeweiligen politischen Systeme zentralen Kontextfaktoren ähnliche Resultate zu erwarten sein. Durch die systematische Prüfung einer Theorie können generelle Implikationen für das Verständnis von Wandel im Bereich der Familienpolitik respektive der Sozialpolitik in Gesellschaften, die betroffen sind von den beschriebenen Herausforderungen postindustrieller Gesellschaften, jenseits des fallspezifischen Wissens generiert werden.

### 5.6.2 Anwendung der Typologie und Generalisierung der Ergebnisse zum Wirkpotential

Aufgrund der theoretischen Herleitung der Typologie kann diese auch für die Analyse des Wirkpotentials von Kinderbetreuungspolitiken in weiteren Staaten verwendet werden. Besonders geeignet ist sie zur Analyse von Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung in westlichen Wohlfahrtsstaaten, die mit Herausforderungen in einer postindustriellen Gesellschaft konfrontiert sind. Die Typologie mit den entsprechenden Hypothesen zum Wirkpotential eignet sich sowohl für eine vergleichende Analyse zwischen wenigen als auch zwischen vielen Fällen.

Da die Ergebnisse zum Wirkpotential auf wenigen beobachteten Fällen sowie teilweise lediglich auf qualitativen Einschätzungen basieren, können die Ergebnisse zum Wirkpotential verschiedener Typen der Kinderbetreuung nicht generalisiert werden. Zudem sind die berufliche Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion in einer Gesellschaft noch von zahlreichen weiteren Faktoren abhängig. Trotzdem können die Resultate verdeutlichen, dass unterschiedliche Typen der Kinderbetreuung in der Tendenz unterschiedliche Wirkpotentiale aufweisen und damit einen mehr oder weniger grossen Beitrag zur beruflichen Gleichstellung der Geschlechter sowie der sozialen Kohäsion leisten können.

### **5.6.3 Validität und Reliabilität bei qualitativen Experteninterviews**

Interviewdaten beinhalten immer eine Interpretation der Wahrheit durch die interviewten Personen. Diese Interpretation erschwert die Analyse der Daten in einem positivistischen Sinne. Allerdings können subjektive Wahrnehmungen aufgrund der Gegenüberstellung unterschiedlicher Interpretationen aufgedeckt und in den Fallstudien benannt werden. Damit wird die Interpretation durch die interviewten Personen in der Analyse so weit möglich transparent gemacht und für die Analyse bestmöglich abgeschwächt. Experteninterviews können zudem im Hinblick auf die soziale Erwünschtheit von Antworten problematisch sein. Befragte Personen möchten sich oft in einem guten Licht darstellen. Dies dürfte im untersuchten Politikbereich problematisch sein, da die Datenerhebung durch eine Frau durchgeführt wurde. Auch diesem Problem kann dadurch begegnet werden, dass widersprüchliche Aussagen aufgezeigt werden. Die Datenauswertung basiert auf den Aussagen der Interviewpartner, auch wenn es sich dabei möglicherweise um sozial erwünschte Antworten handelt. Eine Interpretation der Interviewaussagen aufgrund der Funktion oder der politischen Gesinnung eines Interviewpartners wurde nicht vorgenommen.

Zudem bestand bei der Zugänglichkeit der Informationen gerade bei denjenigen Entscheidungsprozessen, die zwanzig Jahre zurücklagen, Probleme. Die interviewten Personen konnten sich entweder an das Geschehene nicht mehr erinnern oder wichtige am Entscheidungsprozess beteiligte Personen waren nicht mehr erreichbar. Auf entsprechende Probleme der Datenlage wird in den Fallstudien hingewiesen.

## 6 Fallstudien

In diesem Kapitel werden die 14 Fallstudien inklusive die fallspezifischen Prozessanalysen präsentiert. Zuerst werden die Fälle aus dem Kanton Bern, dann diese aus dem Kanton Zürich und schliesslich jene aus dem Kanton Jura vorgestellt. Vor der Präsentation der Fallstudien in einem Kanton erfolgt zum einen die Beschreibung der kantonalen Regulierungen. Zum anderen werden sozio-demographische sowie politische Merkmale der untersuchten Gemeinden in einem Kanton vergleichend vorgestellt. Der Aufbau der Fallstudien sowie die fallspezifischen Prozessanalysen orientieren sich an den Fragen des Fallstudienprotokolls.<sup>57</sup>

### 6.1 Kanton Bern

#### 6.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV)<sup>58</sup> wurde am 4. Mai 2005 eingeführt und basiert auf dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)<sup>59</sup>, das am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist. Davor wurde die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich in der Verordnung des Regierungsrates des Kantons Bern vom 29. Juni 1962 über die Aufwendungen des Staates und der Gemeinden für besondere Wohlfahrts- und Fürsorgeeinrichtungen reguliert (Gesundheits- und Fürsorgedirektion 2011).

Kindertagesstätten gehören im Kanton Bern zu den Angeboten zur sozialen Integration (Art. 71 SHG). Bei der Gesetzesrevision im Jahr 2001 wurde Artikel 71 des SHG ergänzt um einen Abs. 3, wonach der Regierungsrat nähere Vorschriften erlässt, betreffend den Angeboten zur sozialen Integration. Gemäss Abs. 3 kann er die maximal lastenausgleichsberechtigten Gesamtkosten festlegen und für eine regionale Angebotsverteilung sorgen. Dieser Artikel gab in der Debatte des Grossen Rates (Parlament) kein Anlass zu Diskussionen (Grosser Rat Kanton Bern 2001).

Die ASIV beinhaltet Vorgaben zur Abgeltung der Kosten durch den Kanton, das Tarifsysteem und die Qualitätsanforderungen für sämtliche öffentlich finanzierten Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Dazu gehören Kindertagesstätten, Tagesschulen, Horte, Mittagstische und die Tagespflege (Gesundheits- und Fürsorgedirektion 2011: 4). Damit betreffen die Regulierungen in der ASIV sowohl die Angebote in Kitas als auch diese bei Tagesfamilien. Die ASIV führte einheitliche Standards für alle Leistungsangebote ein. Eine wichtige Neuerung bestand in der Einführung von Normkosten. Diese lösten die bisherige Defi-

<sup>57</sup> Das Fallstudienprotokoll findet sich im Anhang, Kapitel 13.7.

<sup>58</sup> Systematische Sammlung BSG 860.113, ([https://www.sta.be.ch/belex/d/8/860\\_113.html](https://www.sta.be.ch/belex/d/8/860_113.html)) [8.12.2015]

<sup>59</sup> Systematische Sammlung BSG 860.1, ([https://www.sta.be.ch/belex/d/8/860\\_1.html](https://www.sta.be.ch/belex/d/8/860_1.html)) [8.12.2015]

zitdeckung durch den Kanton ab. Weder in der ASIV noch im SHG werden die Gemeinden dazu verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot im vorschulischen Bereich zur Verfügung zu stellen. Der Kanton steuert das Angebot über finanzielle Anreize.

Aufgrund der Ergebnisse einer Evaluation (Osterwalder et al. 2008) wurde im Jahr 2008 eine erste Teilrevision der Verordnung durchgeführt, die am 1. August 2008 in Kraft trat. Dabei gab es keine substantiellen Veränderungen, lediglich die Berechnung des massgebenden Einkommens für die Elterntarife wurde vereinfacht (Gesundheits- und Fürsorgedirektion 2011: 8).

### **6.1.2 Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden**

Die Angebote zur sozialen Integration, zu denen die Kitas zählen, gehören zu den Leistungsangeboten der so genannten institutionellen Sozialhilfe. Diese wird von der Gesundheits- und Fürsorgerdirektion des Kantons Bern (GEF) in Zusammenarbeit mit den Gemeinden bereitgestellt (Gesundheits- und Fürsorgedirektion 2011). Gemäss ASIV sollen durch die Betreuungsangebote Integration, Chancengleichheit, ein existenzsicherndes Einkommen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erreicht werden.

Die kantonale Zuständigkeit für das Gesetz liegt bei der GEF des Kantons Bern. Art.12 bis Art. 15 des SHG regeln die Zuständigkeiten im Bereich der institutionellen Sozialhilfe. Der Regierungsrat definiert die strategischen Ziele sowie die Schwerpunkte der Sozialhilfe. Zudem beantragt er beim Grossen Rat des Kantons Bern die Bereitstellung der finanziellen Mittel (Art. 13 SHG). Die GEF ist zuständig für die Umsetzung der strategischen Ziele. Sie analysiert den Bedarf an Leistungsangeboten und ist die zuständige Amtsstelle für die Planung und Koordination eines bedarfsgerechten Angebotes (Art. 14 SHG). Zudem beaufsichtigt sie die Sozialhilfetätigkeit in den Gemeinden und berät diese bei Vollzugsfragen.

Die Gemeinden hingegen sind dafür zuständig, die Leistungsangebote gemäss den kantonalen Vorgaben bereitzustellen (Art. 15 SHG). Zudem können Sie auch auf eigene Kosten Leistungsangebote bereitstellen, die über die kantonalen Vorgaben hinausgehen. Das revidierte Sozialhilfegesetz sieht vor, dass die Gemeinden die Leistungserbringenden beaufsichtigen, die sie mit Ermächtigung der GEF bereitstellen (Art. 5 SHG). Die kommunale Behörde soll sich mindestens einmal jährlich durch einen Besuch in der Kindertagesstätte oder bei der Vermittlungsstelle des Tagesfamilienvereins davon überzeugen, dass die Betreuung der Kinder den Vorschriften entspricht und dass das Wohl der Kinder und Jugendlichen gewährleistet ist. Gemäss der Pflegekinderverordnung<sup>60</sup> des Kantons Bern besteht für Tagesfamilien bei einer Betreuung von Kindern ab fünf Stunden pro Woche eine Meldepflicht. Der kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) obliegt die Oberaufsicht. Diese delegiert die Aufsichtspflicht an die zuständigen Sozialdienste in den Gemeinden. In den meisten Fällen delegiert der Sozialdienst die Aufsichtspflicht an die zuständigen

<sup>60</sup> Systematische Sammlung BSG 213.223, Amtliche Sammlung BAG 18.12.2013 ([https://www.sta.be.ch/belex/d/2/213\\_223.html](https://www.sta.be.ch/belex/d/2/213_223.html) [8.12.2015])

Tagesfamilienvereine, die im Rahmen einer Leistungsvereinbarung festgehalten wird (Aussage Vorstandsmitglied Verband Bernischer Tageselternvereine, VBT). Die Tagesfamilienvereine erstatten jährlich einen Aufsichtsbericht an die Sozialdienste, die diese an die KESB weiterleiten.

Der Kanton steuert damit den Ausbau der Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Gemeinden. Er ermächtigt die Gemeinden dazu, Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung bereitzustellen. Die Kosten dafür können über den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden (Gesundheits- und Fürsorgedirektion 2011). Seit der Einführung der ASIV im Jahr 2005 gelten für die Angebote Normkosten. Das heisst der Kanton gibt vor, wie viel ein Tag Betreuung in der Kita oder bei Tageseltern kosten darf. Die kantonalen Ermächtigungen zur Finanzierung der Angebote basieren auf einer kantonalen Planung der Leistungsangebote, gestützt auf eine Bedarfsanalyse durch die Gemeinden. Die Gemeinden müssen bei einem Antrag auf Ermächtigung für ein Angebot einen Bedarfsnachweis erbringen. Der Regierungsrat kann die maximal lastenausgleichsberechtigten Gesamtkosten festlegen und für eine angemessene regionale Angebotsverteilung sorgen. Das Parlament muss über die vom Regierungsrat festgesetzte Höhe der Gesamtkosten letztinstanzlich entscheiden. Durch den Kanton finanzierte Angebote müssen eine Reihe von Anforderungen erfüllen, die in Kapitel 6.1.4 vorgestellt werden.

### 6.1.3 Finanzierung und Tarifsysteem

Die Angebote, die von den Gemeinden bereitgestellt werden, können per Gesuch an die GEF dem kantonalen Lastenausgleich unterstellt werden. Dafür muss durch die Gemeinden ein Gesuch bei der kantonalen Stelle der GEF um Mitfinanzierung eingereicht werden. Die Nachfrage muss durch die Gemeinde nachgewiesen werden. Die Nachfrage aus den Gemeinden übersteigt die verfügbaren Mittel meist bei Weitem. Deshalb werden die Gesuche der Gemeinden anhand von verschiedenen Kriterien geprüft. Zentrale Kriterien bei der Vergabe der Mittel sind der Bedarfsnachweis sowie das Ziel, im gesamten Kanton eine gute Versorgung zu erreichen. Als Bedarfsnachweis gelten entweder Wartelisten bei bereits bestehenden Angeboten oder Umfragen bei den potentiellen Nutzerinnen und Nutzern eines Angebots (Gesundheits- und Fürsorgedirektion 2011: 13). Wird ein Gesuch um Mitfinanzierung angenommen so werden 80 Prozent der anrechenbaren Kosten durch den kantonalen Lastenausgleich finanziert (Art. 41 ASIV). Der Selbstfinanzierungsanteil der Gemeinden beträgt 20 Prozent. Durch die kantonalen Mittel bezahlen die Gemeinden die Leistungserbringenden. Durch die kantonalen Beträge wird die Differenz zwischen den festgelegten Normkosten und den Erträgen aus den Elterntarifen finanziert.

Mittels der Vorgabe von Normkosten, werden alle Angebote im Kanton gleich abgegolten. Die durch den Kanton geleisteten Beiträge für die beiden Angebotsarten (Kita, Tagesfamilien) unterscheiden sich jedoch. Die durch den Kanton finanzierten Normkosten für eine Kita betragen pro Tag, Kind und Platz 103.60 Franken (11.65 Franken pro Stunde). Die Betreuung bei Tagesfamilien 80.60 Franken (8.96 Franken pro Stunde/Kind). Diese Unterschiede bei den Kosten lassen sich vor allem durch die Lohnkosten rechtfertigen. Zudem betreuen Tagesmütter die Kinder in ihren eigenen Wohnungen, sie brauchen also keine finanziellen Mittel für die Infrastruktur.



Elternbeiträge werden anhand eines durch den Kanton vorgeschriebenen Tarifsystems berechnet. Dieses Tarifsystem ist auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern abgestimmt. Im Kanton Bern gilt für alle lastenausgleichsberechtigten Institutionen ein einheitliches Tarifsystem. Das heisst die Eltern zahlen für einen Tag Betreuung in einer Kita oder bei Tagesfamilien in allen durch den Kanton ermächtigten Angeboten den gleichen Preis. Zudem kostet die Betreuung in einer Tagesfamilie gleich viel wie die Betreuung in einer Kita. Dies gilt zumindest für den Minimaltarif. Tabelle 15 gibt einen Überblick über die Minimal- und Maximaltarife, die im Kanton Bern für die unterschiedlichen Angebote bezahlt werden müssen.

*Tabelle 15: Tarifsystem im Kanton Bern in CHF pro Stunde/pro Tag (9 Stunden) (Stand vom 3.3.2014)*

	<b>Kita</b>	<b>Tagesfamilie</b>
Maximaltarif	11.65/104.85	8.96/78.21
Minimaltarif	0.73/6.57	0.73/6.57
Maximaltarif ab Einkommen von	41620	41620
Minimaltarif bis zu Einkommen von	155260	155260

Die Aufwendungen der Gemeinden für die Angebote zur sozialen Integration waren bereits seit 1962 lastenausgleichsberechtigt (Verordnung des Regierungsrates des Kantons Bern vom 29. Juni. 1962 über die Aufwendungen des Staates und der Gemeinden für besondere Wohlfahrts- und Fürsorgeeinrichtungen). Schon dazumal finanzierte der Kanton die Kosten zu 80 Prozent über den Lastenausgleich (Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee, 1998: 8, Gesundheits- und Fürsorgedirektion 2011). Vor der Einführung der ASIV, lag die Festsetzung der Tarife für Elternbeiträge allerdings in der Kompetenz der subventionierenden Gemeinden und/oder der Trägerschaften. Bereits zu diesem Zeitpunkt existierten Vorgaben des Kantons zu Qualität und einkommensabhängigen Tarifen.

#### **6.1.4 Qualitätsvorgaben**

Neben den Vorgaben zum Tarifsystem umfasst die ASIV auch Vorgaben zur Qualität der Angebote. Diese unterscheiden sich je nach Angebot.

##### *Kitas*

Im Kanton Bern gelten als ausgebildete Betreuungspersonen solche Personen, die über einen eidgenössischen Fähigkeitszeugnis als Fachfrau oder Fachmann Betreuung (Fachrichtung Kinderbetreuung) oder einer anderen gleichwertigen Ausbildung verfügen (Art. 18, Abs 1 ASIV). Leiterinnen und Leiter müssen über eine abgeschlossene Ausbildung als Fachfrau oder Fachmann Betreuung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (Fachrichtung Kinderbetreuung) oder über eine andere gleichwertige Ausbildung sowie über Berufserfahrung im Bereich der Kinderbetreuung verfügen (Art. 14 ASIV).

Bis zu zwölf Plätzen müssen mindestens zwei Betreuungspersonen, davon eine ausgebildete Betreuungsperson, anwesend sein (Art. 16 ASIV). Für die Betreuung von 13 bis 18 Plätzen sind drei Betreuungspersonen erforderlich, davon zwei mit Ausbildung. Jedes Leistungsangebot in einer Kita muss über ein pädagogisches Konzept verfügen, in dem sozialpädagogische Grundsätze, Ziele und Vorgehensweisen erläutert werden (Art. 12, Abs. 3 ASIV).

Ein weiterer Aspekt der Ausgestaltung betrifft die Öffnungszeiten. Eine durch den Kanton subventionierte Kita muss gemäss ASIV mindestens 11.5 Stunden pro Tag, fünf Tage die Woche und 235 Tage pro Jahr geöffnet sein (Art. 37, Abs. 3 ASIV). Eine Ganztagesbetreuung umfasst neun Stunden.

### *Tagesfamilien*

In Art. 20 der ASIV werden Vorgaben zu den Tagesfamilienorganisationen gemacht. Gemäss Abs. 3 sind die Tagesfamilienorganisationen für die Einhaltung der Qualitätsvorgaben verantwortlich. Sie müssen eine Vermittlungsstelle betreiben. Diese prüft die Eignung der Tagesfamilien und klärt ab, ob die Tagesfamilien für die Betreuung der Kinder geeignet sind (Art. 20, Abs. 5 ASIV). Im Kanton Bern umfasst die Grundbildung für Vermittlerinnen gemäss dem Verband Bernischer Tageselternvereine (VBT) zehn Ausbildungstage plus eine schriftliche Arbeit.

Tageseltern sollten erfahrene Eltern sein. Sie werden durch die Vermittlerinnen auf ihre Eignung hin geprüft. Die Anstellung erfolgt über den Tagesfamilienverein. Tageseltern müssen einen Einführungskurs besuchen sowie an Weiterbildungskursen der Tagesfamilienorganisation teilnehmen (Art. 20 Abs. 5, lit. e und f ASIV). Vorschriften zu einem pädagogischen Konzept existieren keine. Auch gibt es keine kantonalen Richtlinien zur Entlohnung der Tageseltern. Auch der VBT macht keine Vorgaben zum Lohn, allerdings führt der kantonale Tageselternverein eine Lohnstatistik und sie geben Empfehlungen ab. Gemäss dem neuen Aufsichtskonzept des Kantons Bern (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, KESB 2015) dürfen total fünf Kinder gleichzeitig betreut werden (Tageskinder plus Eigene). Bei Tagesfamilien existieren keine Vorgaben zu den Öffnungszeiten. Grundsätzlich ist eine Betreuung rund um die Uhr an sieben Tagen pro Woche und 365 Tage im Jahr möglich. Wenn sich eine Tagesmutter bereit erklärt entsprechende Zeiten abzudecken gibt es dafür keine regulatorischen Einschränkungen.

Gemäss dem VBT müssen alle dem Verband angeschlossenen Mitgliederorganisationen sicherstellen, dass alle Tageseltern einen Grundkurs von mindestens 18 Stunden, einen Nothelferkurs für Kleinkinder sowie eine jährliche Weiterbildung von mindestens drei Stunden besuchen. Alle in dieser Arbeit untersuchten Tagesfamilienvereine waren dem kantonalen Verband angeschlossenen. In Tabelle 16 werden die kantonalen Bestimmungen sowie die Vorgaben des VBT für beide Angebote zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 16: Kantonale Vorgaben zur Ausgestaltung der Massnahmen (Kanton Bern, Stand 2013)

Regulierung	Kita	Tagesfamilien
Tarifsystem	Gemäss kantonalen Vorgaben	Gemäss kantonalen Vorgaben
Organisation der Leistungserbringung (öffentlich/privat)	Keine kantonale Vorgaben	Keine kantonalen Vorgaben
Professionalisierungsgrad:		
- Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen	Ausbildungsanforderungen gemäss ASIV (pädagogische Ausbildung erforderlich)	Jede Art von Vorbildung möglich: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einführungskurs von 18 Stunden</li> <li>- Nothelferkurs für Kleinkinder</li> <li>- Jährliche Weiterbildung von mind. 3 Stunden</li> </ul>
- Betreuungsschlüssel	Für bis zu 12 Kinder eine ausgebildete und eine nicht ausgebildete Betreuungsperson, 13-18 Kinder zwei ausgebildete und eine nicht ausgebildete Betreuungsperson	Total fünf Kinder pro Tagesmutter respektive -vater (Tageskinder plus Eigene).
Pädagogisches Konzept	Pädagogisches Konzept erforderlich	Kein pädagogisches Konzept erforderlich
Öffnungszeiten	Mindestens 11.5 Stunden pro Tag, fünf Tage die Woche und 235 Tage pro Jahr	Keine kantonalen Vorgaben

### 6.1.5 Zusammenfassung

Im Kanton Bern werden seit der Einführung der ASIV im Jahr 2005 die Kosten, das Tarifsystem sowie die Qualitätsanforderungen für alle Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung einheitlich geregelt. Der im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung stark zentralisierte Kanton Bern macht vergleichsweise detaillierte Vorgaben zu den Kosten, den Tarifsysteme sowie zur Betreuungsqualität. Vor allem die Vorgaben für die Normkosten und die Tarifsysteme lassen den Gemeinden wenig Spielraum. Auch wenn der Kanton keine Vorgaben zur Schaffung eines nachfrageorientierten Angebots macht, setzt der Kanton durch die Finanzierung der Angebote mittels dem Lastenausgleich starke Anreize für die Gemeinden ein entsprechendes Angebot anzubieten. Die wichtigste Änderung bei der Einführung der ASIV war die Einführung von Normkosten. Diese schränken zwar den finanziellen Spielraum der Angebote ein, gleichzeitig bedeuten sie für die Gemeinden keine starke Einschränkung ihrer Autonomie. Damit blieb der Grad der Autonomie der Gemeinden im untersuchten Zeitraum zwischen 1998 und 2010 gleich tief. Der Grad der Zentralisierung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung war bereits vor der Einführung der ASIV im Jahr 2005 hoch.

Die Gemeinden können aufgrund eines Bedürfnisnachweises einen Antrag auf Ermächtigung bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern stellen. Wenn die Ermächtigung erteilt wird, erhalten die Gemeinden einen auf Normkosten basierenden Beitrag für die Anzahl der ermächtigten Plätze. Somit werden alle Angebote mit dem gleichen Betrag vergütet. Der Kanton bezahlt via Lastenausgleich 80 Prozent der Kosten für die Angebote. Die Mitfinanzierung durch den Kanton existiert bereits seit 1962. Das kantonale Parlament entscheidet jährlich über die maximalen Aufwendungen für die Angebote für die soziale Integration und im Besonderen für die familienergänzende Kinderbetreuung. In der ASIV wird auch ein kantonales Tarifsystem vorgegeben, womit die einkommensabhängige Abstufung der Elterntarife für alle Angebote im Kanton einheitlich geregelt wird.

## 6.2 Untersuchte Gemeinden im Kanton Bern

Im Kanton Bern wurden aufgrund der Kriterien der Fallauswahl (Dezentalisierungsgrad und Problemdruck) vier Gemeinden ausgewählt (siehe Tabelle 17). In Münchenbuchsee existierten im untersuchten Zeitraum drei Entscheidungsprozesse betreffend einem Wandel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, weshalb total sechs Fälle in Berner Gemeinden untersucht werden. Im Folgenden werden die Gemeinden zusammenfassend vorgestellt. Der Fokus dieser vergleichenden Darstellung liegt auf sozio-demographischen Merkmalen der Gemeinden, der parteipolitischen Zusammensetzung der Gemeinderäte (im jeweiligen Untersuchungszeitraum) sowie dem Wähleranteil der grossen Parteien der Schweiz bei den Nationalratswahlen 2007.

*Tabelle 17: Politisch-institutioneller Kontext der untersuchten Gemeinden im Kanton Bern (Einwohnerzahl)*

	Hoher Problemdruck (suburban)	Tiefer Problemdruck (ländlich)
<b>Zentralisiert</b>	Münchenbuchsee (9753), Pieterlen (3426)	Riggisberg (2359), Mühlethurnen (1339)
<b>Dezentralisiert</b>		

### *Sozio-demographische Merkmale*

Tabelle 18 beinhaltet einen Überblick zu den zentralen sozio-demographische Merkmale der untersuchten Gemeinden im Kanton Bern. Betrachtet man die sozio-demographischen Kennzahlen der untersuchten Gemeinden im Kanton Bern so fällt auf, dass die beiden suburbanen Gemeinden rein statistisch gesehen einen höheren Problemdruck (Nachfrage nach einem Angebot) aufweisen, als die beiden ländlichen Gemeinden im Kanton Bern. Mehr Frauen sind in Vollzeitstellungen tätig, die Arbeitslosenquote sowie der Anteil Sozialhilfeempfänger liegt in den suburbanen Gemeinden höher als in den ländlichen Gemeinden. Auch der Anteil alleinerziehende Personen liegt tendenziell etwas höher als in den beiden ländlichen Gemeinden.

*Tabelle 18: Sozio-demographische Merkmale der untersuchten Gemeinden im Kanton Bern (Angaben in %)*

	Münchenbuchsee	Pieterlen	Riggisberg	Mühlethurnen	CH durchschnitt
Anteil Familienhaushalte mit Kind unter sieben Jahren am Total der Privathaushalte*	13.0	10.5	14.0	15.5	12.5
Anteil Einelternhaushalte an allen Familienhaushalten*	5.5	5.0	5.0	4.0	5.0
Arbeitslosenquote*	1.5	2.0	1.0	0.5	2.0
Anteil Sozialhilfeempfänger**	5.0	6.0	2.5	1.0	3.0
Anteil ausländische Wohnbevölkerung*	14.0	16.0	9.0	4.0	20.0
Beschäftigungsanteil Männer*	77	71.5	68.0	77.0	75.0
davon Teilzeit	8.5	6.5	7.5	12.0	-
Beschäftigungsanteil Frauen*	59.0	58.0	49.0	58.0	59.5
davon Teilzeit	53.0	49.0	59.0	58.5	59.0

\* Bundesamt für Statistik, BFS (2000c), \*\* Bundesamt für Statistik, BFS (2007)

*Parteilpolitische Zusammensetzung der Gemeinderäte und Wähleranteile der grossen Parteien bei Nationalratswahlen*

Ein Blick auf die parteipolitische Zusammensetzung der Gemeinderäte im Zeitraum der untersuchten Entscheidungsprozesse (Fälle) verdeutlicht, dass konservative und bürgerliche Parteien in allen Fällen über eine Mehrheit im Gemeinderat verfügten (siehe Tabelle 19). In Pieterlen war die FDP mit drei von sieben Gemeinderäten vergleichsweise stark vertreten und in Riggisberg dominierte die konservative Partei SVP.

*Tabelle 19: Politische Zusammensetzung der Gemeinderäte in den untersuchten Fällen im Kanton Bern (Anzahl Sitze)*

	Münchenbuchsee 2000-2003	Münchenbuchsee 2004-2007	Münchenbuchsee 2008-2012	Pieterlen	Riggisberg	Mühlethurnen
SVP	4	4	3	1	4	2
FDP	1	0	0	3	0	1
EVP	0	1	1	0	0	0
SP	3	3	2	1	0	0
Grüne Freie Liste	1	1	1	0	0	2
Weitere	0	0	0	0	3 Parteilose (mitte rechts)*	2 Parteilose (bürger- lich konservativ)*
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>

\* Einschätzung gemäss Interviewpartner

Quelle: Qualitative Experteninterviews, Amtliches Dokument der Gemeinde Münchenbuchsee

Auch wenn alle Gemeinden während dem untersuchten Zeitraum von mehrheitlich konservativen und liberalen Parteien regiert wurden, gab es in allen Gemeinden ausser in Riggisberg auch links orientierte

Kräfte im Gemeinderat. Dazu zählen Vertreterinnen und Vertreter der SP, der Grünen Partei oder der Grünen Freien Liste im Fall von Münchenbuchsee.

Auch auf nationaler Ebene werden konservative und bürgerliche Parteien von den Wählern in allen Gemeinden mehrheitlich unterstützt (siehe Tabelle 20). Allerdings ist die Unterstützung der Wählerinnen und Wähler für die SP sowie die Grüne Partei in den suburbanen Gemeinden relativ hoch. Die Wähleranteile von linken Parteien sind in der ländlichen Gemeinde Mühlethurnen im Vergleich zu Riggisberg hoch.

*Tabelle 20: Wähleranteile bei Nationalratswahlen 2007, Gemeinden im Kanton Bern (Angaben in %)*

	Münchenbuchsee	Pieterlen	Riggisberg	Mühlethurnen	CH durchschnitt
FDP	13.0	18.5	12.5	12.0	16.0
CVP	6.0	3.5	3.0	6.0	14.5
SPS	24.0	19.5	13.0	20.0	19.5
SVP	33.0	36.5	50.2	29.0	29.0
LPS	0	0	0	0	-
Mitteparteien	7.5	5.5	5.5	6.0	4.5
Pda Sol	0	0	0	0	-
Gruene	11.0	7.0	8.0	16.0	10.0
Kleine Rechtsparteien	4.0	8.0	5.5	3.0	2.5
Übrige	1.5	1.5	0	0	-

Quelle: Statistischer Atlas der Schweiz

### 6.3 Gemeinde Münchenbuchsee

Münchenbuchsee ist eine relativ grosse, suburbane Gemeinde im Kanton Bern und liegt eine halbe Stunde Zugfahrt von der Stadt Bern entfernt (Einwohnerzahl 2010; 9753). Als suburbane Gemeinde im Kanton Bern, verfügt Münchenbuchsee über einen hohen Problemdruck und es existieren wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo.

Münchenbuchsee verfügt neben der Exekutive (Gemeinderat) über ein Parlament (Grosser Gemeinderat). Gemäss Interviewaussagen existieren in Münchenbuchsee zwei konservativ-bürgerliche Parteien, die SVP sowie die FDP. Die SP sowie die Grüne Freie Liste sind dem linken politischen Lager zuzurechnen und die EVP politisiert mitte-rechts (Aussage Exekutivmitglied).

In der Zeit zwischen 1998 und 1999 verfügten linke Parteien (SP und Grüne Freie Liste) mit total 19 Sitzen im Grossen Gemeinderat (Legislative) über eine Mehrheit gegenüber 13 Sitzen der SVP und fünf der FDP. Im Gemeinderat (Exekutive) waren die Kräfteverhältnisse zwischen dem konservativ-bürgerlichen und dem linken Lager zu dieser Zeit ausgeglichen. Tabelle 21 zeigt das politische Kräfteverhältnis in den drei Legislaturen zwischen 2000 und 2012.

Tabelle 21: Politisches Kräfteverhältnis in Exekutive und Legislative, Münchenbuchsee 2000-2012 (Anzahl Sitze)

	2000-2003		2004-2007		2008-2012	
	Exekutive	Legislative	Exekutive	Legislative	Exekutive	Legislative
SP und Grüne Freie Liste	4	17	4	17	3	16
EVP/CVP	0/0	3/2	1 EVP	4/2	1 EVP	4/0
FDP	1	5	0	3	0	4
SVP	4	13	4	14	3	16

Quelle: Interviewaussagen, amtliche Dokumente Gemeinde Münchenbuchsee

In den Jahren zwischen 2000-2003 verfügten die SVP und FDP im Gemeinderat (Exekutive) über eine Mehrheit von fünf gegenüber vier Sitzen des linken Lagers (SP und Grüne freie Liste). In dieser Zeit verfügte das konservativ-bürgerliche Lager (SVP und FDP) auch im grossen Gemeinderat über eine leichte Mehrheit. In der Legislative zwischen 2004 bis 2007 verlor die FDP ihren Sitz zugunsten der EVP. Das Kräfteverhältnis in der Legislative war in der Zeit zwischen 2004-2007 ausgeglichen (beide Lager 17 Sitze). Zwischen 2008-2012 wurde der Gemeinderat auf sieben Sitze reduziert, das Kräfteverhältnis blieb gleich wie in der Vorperiode. Im Parlament konnte das konservativ-bürgerliche Lager in der Legislative 2008-2012 wieder stärker zulegen.

Mit 23.7 Prozent der Wählerstimmen wies die SP bei den Nationalratswahlen 2007 einen im Vergleich zu den anderen untersuchten Berner Gemeinden hohen Wähleranteil auf (siehe Tabelle 20). Mit 32.9 Prozent den höchsten Wähleranteil wies jedoch die SVP auf.

Gemäss Interviewaussagen wurde das traditionelle männliche Ernährermodell in den 1990er Jahren von einer Mehrheit der Bevölkerung unterstützt (Aussagen Exekutivmitglieder). Zur Jahrtausendwende verzeichnete Münchenbuchsee viele Neuzuzüger. Diese Wählerinnen und Wähler verfügten gemäss den Aussagen aus den Interviews über ein modernes Familienverständnis und fragten auch direkt auf der Gemeinde nach Betreuungsplätzen für ihre Kinder nach (Aussage Exekutivmitglied, Aussage Verwaltungsmitglied). Diese Einschätzung aus den Interviews deckt sich mit dem Abstimmungsverhalten der Einwohner und Einwohnerinnen bei nationalen Abstimmungen betreffend die Modernisierung der Familienpolitik. Während die Mutterschaftsversicherung im Jahr 1999 lediglich von 39.6 Prozent der Stimmenden angenommen wurde, erzielte die Abstimmung betreffend Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft im Jahr 2004 eine Mehrheit von 59.7 Prozent Ja-Stimmen (Bundesamt für Statistik, BFS 2015b).

### 6.3.1 Drei Entscheidungsprozesse in Münchenbuchsee (drei Fälle)

Untersucht wurden alle zentralen politischen Entscheide im Zusammenhang mit der Etablierung und Erweiterung des Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich im Zeitraum zwischen 1996 und 2008. In diesem Zeitraum gab es drei politische Entscheidungsprozesse, die im Folgenden als drei separate Fälle vorgestellt werden. Tabelle 22 gibt einen Überblick über die drei analysierten Fälle in der Gemeinde Münchenbuchsee. Während das Volk von Münchenbuchsee am 7. Juni 1998 eine Volksinitiative zur Schaffung einer Kita noch ablehnte, wurde nur gerade sechs Jahre später am 16. Mai 2004 ein Kredit von über drei Millionen Franken für zwölf subventionierte Plätze in einer bestehenden pri-

vaten Kinderkrippe sowie eine Defizitgarantie von 50'000 Franken durch die Gemeinde an der Urne angenommen. Während des gesamten Untersuchungszeitraums wurden die durch die Gemeinde öffentlich finanzierten Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein jährlich erhöht (Aussage Exekutivmitglied).

*Tabelle 22: Analyisierte Entscheidungsprozesse in der Gemeinde Münchenbuchsee*

Fall	Zeitraum	Inhalt
Münchenbuchsee Fall 1	1996-1998	Volksinitiative zur Etablierung einer Kita
Münchenbuchsee Fall 2	1998-2004	Volksentscheid zu finanzieller Unterstützung von zwölf Plätzen in der Kita Läbihuus
Münchenbuchsee Fall 3	1998-2008	Ausbau Betreuungsstunden bei Tagesfamilienverein

### 6.3.2 Policy-Design Zeitpunkt t0

Bereits seit den frühen 1990er Jahren existierte in Münchenbuchsee ein Tagesfamilienverein, der durch die Gemeinde im Rahmen einer Defizitgarantie finanziell unterstützt wurde (Aussage Exekutivmitglied). Beim Tagesfamilienverein wurden Kinder durch so genannte Tagesmütter oder -väter in deren eigenen Wohnungen betreut. Die Leistungserbringung erfolgte durch private Akteure. Von Seiten der Gemeinde gab es keine Bestimmungen betreffend Qualitätsstandards, Betreuungskonzept, Öffnungszeiten oder der Tarifstruktur. Die Betreuungspersonen mussten weder über eine pädagogische Ausbildung verfügen, noch existierten Vorgaben betreffend einem pädagogischen Betreuungskonzept. Der Grad der Professionalisierung kann daher als tief bezeichnet werden.

Gemäss Interviewaussagen existierten bereits seit den 1990er Jahren einkommensabhängige Tarife. Das aufgrund dieser Tarife existierende Defizit wurde durch die Gemeinde finanziert (Aussage FDP Mitglied). Für das Jahr 1997 wurde ein Voranschlag von rund 120'000 Franken für die 53 zu betreuenden Kinder erstellt, wovon 34'000 Franken zu Lasten der Gemeinde gingen (Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 1998: 5). Die übrigen Aufwendungen wurden durch die Eltern bezahlt.

Verschiedene Aussagen aus den Interviews deuten darauf hin, dass der Tagesfamilienverein in den 1990er Jahren vor allem als Instrument dafür angesehen wurde, Frauen in sozial schwierigen Situationen zu unterstützen (Aussage Exekutivmitglied, Aussage Vorstand Tagesfamilienverein). Das Angebot war vor allem für solche Frauen gedacht, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation einer Arbeitstätigkeit nachgehen mussten. „Wir betreuten in dieser Zeit Kinder von Familien, bei denen man eigentlich möchte, dass sie arbeiten, dass sie nicht beim Sozialen landen, das ist sicher die Idee. Das ist und war gemäss meiner Einschätzung das primäre Ziel unseres Angebots“ (Aussage Vorstand Tagesfamilienverein). Allerdings existierten keine offiziellen politischen Ziele, die durch das Angebot erreicht werden sollten.



### 6.3.3 Münchenbuchsee Fall 1: Erster Versuch zur Institutionalisierung einer Kita (1996-1998)

Die Schaffung einer Kinderkrippe wurde bereits im Jahr 1996 durch die Lancierung einer Volksinitiative (Gemeindeinitiative) auf die politische Agenda gesetzt. Diese Initiative wurde von weiblichen Mitgliedern der Grünen Freien Liste initiiert. Die Initiative forderte die Einrichtung einer Kindertagesstätte (Aussage Exekutivmitglied, Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 1998). Der Gemeinderat setzte eine Projektgruppe ein, die das Geschäft auf politischer Ebene behandelte (Aussage Exekutivmitglied). In dieser Projektgruppe war der Gemeinderat Soziales sowie Parlamentarierinnen vertreten. Während die Initiative durch den Gemeinderat zur Ablehnung empfohlen wurde, beschloss der Grosse Gemeinderat mit 25: 11 Stimmen die Initiative zur Annahme (Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 1998). Im Grossen Gemeinderat wurde das Anliegen der Initiative durch eine Mehrheitskoalition zwischen dem linken (SP, Grüne Freie Liste) und dem bürgerlichen Lager (FDP) unterstützt. Am 7. Juni 1998 wurde die dem Volk unterbreitete Vorlage „Einkauf von max. 12 Kindertagesstätteplätze in einer privatrechtlichen Trägerschaft“ abgelehnt.

### 6.3.4 Akteure, Strategie und Koalition

#### *Herausforderer des Status quo*

Zentrale Akteure in der ersten Phase des Entscheidungsprozesses zur Institutionalisierung einer Kita waren Frauen aus dem links-grünen politischen Lager. Die Initiative zur Schaffung einer Kindertagesstätte wurde von der damaligen Parteipräsidentin der Grünen Freien Liste initiiert (Aussage Exekutivmitglied). Unterstützt wurde sie in ihrem Anliegen von einer Parlamentarierin der SP, die in der Projektgruppe vertreten war, die durch den Gemeinderat eingesetzt worden war (Aussagen Exekutivmitglieder). Die Parteipräsidentin der Grünen Freien Liste sowie die Parlamentarierin der SP können in diesem Fall als Wandelagentinnen bezeichnet werden.

Mit der Etablierung einer Kita verfolgten die Wandelagentinnen das Ziel, eine neue Institution zu etablieren. Das Ziel der weiblichen Akteure aus dem links-grünen Lager war es, das bestehende System der Kinderbetreuung in der Gemeinde Münchenbuchsee zu verändern und eine neue Massnahme, eine öffentlich unterstützte Kita einzuführen. „Wir waren der Ansicht, der Gemeinde Münchenbuchsee steht das gut an. Die Zeit war reif für die Etablierung einer Kita. Wir waren der Ansicht, dass Münchenbuchsee als Agglomerationsgemeinde jetzt eine Kita braucht. Aber wir stiessen auf grossen Widerstand.“ (Aussage Exekutivmitglied). Das Ziel der Wandelagentinnen war es nicht, bestehende Massnahmen, wie den Tageselternverein, zu reformieren und an neue Gegebenheiten anzupassen. Zudem haben sich die Wandelagentinnen auch nicht dafür eingesetzt, bestehende Massnahmen zu erhalten.

Die Wandelagentinnen setzten sich aktiv und öffentlich sichtbar für die Etablierung einer Kita ein. Die Wandelagentinnen ergriffen von sich aus die Initiative für Wandel und setzten private Ressourcen, wie Zeit und freiwilliges Engagement, ein, indem sie eine Volksinitiative lancierten und dafür Unterschriften sammelten. Zentrales Anliegen der politisch engagierten Frauen war die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

„Das war nicht nur ein politisches, sondern auch ein privates Engagement von Frauen“ (Aussage Exekutivmitglied). Die Wandelagentinnen können daher als offene Angreiferinnen bezeichnet werden.

Die beiden Frauen, die in diesem Fall als Wandelagentinnen bezeichnet werden, waren beide integriert in die lokale Politik. Die Präsidentin der Grünen Freien Liste, welche die Initiative lancierte, war bis 2003 im Gemeinderat. Sie wurde in ihrem Vorhaben durch eine SP-Parlamentarierin unterstützt. Dadurch verfügten die Wandelagentinnen über Zugang zu politischen Entscheidungsgremien. Gleichzeitig verfügten Sie aufgrund ihrer politischen Ämter (Parteipräsidentin, Gemeinderätin und Parlamentarierin) über hohes politisches Knowhow. Die politischen Ressourcen der Wandelagentinnen können daher als hoch bezeichnet werden.

#### *Verteidiger des Status quo*

Die Wandelagentinnen stiessen bereits im Vorfeld der Abstimmung sowohl im Parlament als auch im Gemeinderat auf grossen Widerstand (Aussage Exekutivmitglieder). Interviewaussagen verdeutlichen, dass das Vorhaben bereits in der vom Gemeinderat eingesetzten Projektgruppe auf grossen Widerstand stiess „Da war diese Arbeitsgruppe, die dieses Geschäft vorbereitete. Man hat da schon gemerkt, dass es politischen Widerstand gab. Es gab schon im Gemeinderat Widerstand“ (Aussage Wandelagentin). Starker Widerstand kam von der SVP, die sich gemäss der Einschätzung der Wandelagentinnen aufgrund ihres konservativen Familienbildes vehement gegen die Institutionalisierung einer Kita wehrte. Die Betreuung von Kindern wurde von den Vertretern dieser Partei als Privatsache angesehen und die öffentliche Hand sollte sich in diesen Bereich nicht engagieren (Aussage Wandelagentin). Vertreter der SVP waren der Ansicht, dass in der Gemeinde Münchenbuchsee keine Nachfrage nach einer Kita existiere (Aussage Wandelagentin). Diese Haltung der SVP wird auch durch das folgende Zitat exemplarisch verdeutlicht. „Der heutige Bestand sowie das permanente Interesse von Familienfrauen, welche die Funktion einer Tagesmutter übernehmen möchten, lässt daraus schliessen, dass ein grosser Anteil des Angebotes des erweiterten Familiensystems in der Gemeinde Münchenbuchsee für die Zukunft gesichert ist“ (Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 1998: 5f.). Unterstützung bekam die SVP vom Verein Tagesmütter und einem Teil der Gewerbetreibenden (Aussagen Wandelagentinnen). Offenbar versuchten die Verteidiger des Status quo das Anliegen der offenen Angreifer öffentlich zu delegitimieren (Aussage Wandelagentin). Der mehrheitlich von konservativ-bürgerlichen Parteien besetzte Gemeinderat beschloss die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, weil er davon überzeugt war, dass der damals „(...) sehr gut funktionierende Tagesmütterverein die Bedürfnisse an familienexterner Kinderbetreuung in der Gemeinde Münchenbuchsee abdecken kann“ (Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 1998: 1).

#### *Strategie der Wandelagentinnen*

Die Wandelagentinnen initiierten eine Volksinitiative und sammelten Unterschriften für ihr Anliegen. Neben dem Sammeln von Unterschriften konnten keine weiteren Handlungen der Wandelagentinnen beobachtet werden. „Wir [Anm.CZ: die Wandelagentinnen] haben da gar nicht so viel gemacht. Lediglich die

amtlichen Dokumente wie die Botschaft für die Abstimmung mit Argumenten der Befürworter und einer Aufstellung der Kosten gab es“ (Aussage Wandelagentinnen).

Bei der Unterschriftensammlung wurden die Wandelagentinnen durch weitere Frauen unterstützt. „Das war eine Gruppe von jungen Müttern, die mit einem Bein im Berufsleben standen. Denen war es ein wichtiges Anliegen, dass sie trotz Familiengründung im Berufsleben bleiben konnten“ (Aussage Wandelagentin). Die im Abstimmungskampf engagierten Frauen wollten, dass ihre Töchter und Söhne in der Gemeinde Münchenbuchsee nicht mehr vor die gleichen Vereinbarkeitsprobleme gestellt wurden, wie sie selbst (Aussage Wandelagentin). Offenbar engagierten sich vor allem Frauen vor dem Hintergrund privater Vereinbarkeitsprobleme für die Initiative. Die Wandelagentinnen bezogen sich neben einem Gleichstellungs- auch auf einen sozial-integrativen Frame. „Die Vereinbarkeit stand zuoberst, dann die soziale Integration und die Chancengleichheit“ (Aussage Wandelagentin). Die Informationen aus der Dokumentenanalyse und den Interviews verdeutlichen, dass der Bezug der Wandelagentinnen auf einen Gleichstellungs- sowie auf einen sozial-integrativen Frame zur Legitimierung einer Kita in Münchenbuchsee Fall 1 prominent war.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die offenen Angreifer mittels der Sammlung von Unterschriften versuchten, die Bevölkerung für ihr Anliegen zu mobilisieren und damit eine Bewegung zu etablieren. Weitere Handlungen zur Mobilisierung von Verbündeten sind jedoch nicht ersichtlich. Die mehrheitlich links orientierten Frauen, die sich vor dem Hintergrund privater Vereinbarkeitsprobleme an der Unterschriftensammlung beteiligten, bezogen sich zur Legitimation des Anliegens primär auf einen Gleichstellungs-Frame. Eine Bedürfnisabklärung wurde während des gesamten Entscheidungsprozess nicht vorgenommen.

#### *Resultat der Koalitionenformierung*

Die Initiative wurde von einer Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier unterstützt. Die Daten verdeutlichen, dass im Parlament eine Koalition zwischen SP, Grüne freie Liste und FDP das Anliegen der Initiative unterstützte. Eine Mehrheit des Gemeinderats empfahl die Initiative jedoch zur Ablehnung (Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 1998). Die Initiative wurde am 7. Juni 1998 vom Volk abgelehnt. Die engagierten offenen Angreiferinnen waren mit ihren radikalen Forderungen nach Wandel nicht erfolgreich.

#### **6.3.5 Policy-Design Zeitpunkt t1**

Da die Initiative durch das Volk abgelehnt wurde, blieb die Ausgestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde Münchenbuchsee gleich, wie vor dem Entscheidungsprozess (siehe Kapitel 6.3.2). Nach wie vor existierte der durch die Gemeinde finanziell unterstützte Tagesfamilienverein.

### 6.3.6 Form des Policy Wandels

Durch die Ablehnung der Volksinitiative gab es in der Gemeinde Münchenbuchsee im Jahr 1998 keine Veränderung an der bestehenden Massnahme des Tagesfamilienvereins. Der politische Wandel kann daher als Stillstand bezeichnet werden.

### 6.3.7 Prozessanalyse

Die offenen Angreiferinnen befanden sich in der suburbanen Berner Gemeinde Münchenbuchsee in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Betrachtet man den Prozess der Koalitionenformierung so fallen drei Punkte auf. Erstens verdeutlichen die Ergebnisse zur Strategie der Wandelagentinnen, dass diese zwar einen offenen Angriff wagten, jedoch ausser dem Sammeln von Unterschriften keine Handlungen unternahmen, um Verbündete für ihr Anliegen zu finden und eine Bewegung zu etablieren (siehe Kapitel 6.3.4). Primär bezogen sich die Wandelagentinnen zur Legitimierung ihres Anliegens auf einen Gleichstellungsframe. Es erscheint möglich, dass der starke Bezug der Wandelagentinnen auf einen Gleichstellungs- und sozial-integrativen Frame im Abstimmungskampf ein Hindernis zur Etablierung einer Mehrheitskoalition darstellte. Die interviewten Wandelagentinnen haben darauf hingewiesen, dass ein zu starker Bezug auf einen sozial-integrativen Frame der Sache nicht dienlich ist, weil ein hoch professionalisiertes Angebot zur Integration von Kindern aufgrund der zu hohen Kosten durch die Gegner abgelehnt wird.

*„Eine professionelle Kita, die über pädagogisch ausgebildetes Personal verfügt war uns wichtig. Politisch ist es jedoch nicht nur von Vorteil diese Forderung hervorstreichen. Die politischen Gegner sehen den hohen Professionalisierungsgrad und die Betreuung durch pädagogisch ausgebildetes Personal als unnötig an. Sie erachten dies als Ursache für die hohen Preise, die dann wiederum durch die Gemeinde bezahlt werden müssen“ (Aussage Wandelagentin).*

Zweitens war der Problemdruck in der Gemeinde Münchenbuchsee hoch umstritten (siehe Kapitel 6.3.4). Die SVP als Verteidigerin des Status quo war der Ansicht, dass das existierende Angebot bei Tagesfamilien die bestehende Nachfrage abdecke. Sie vertrat die Ansicht, dass kein Bedürfnis nach einem Angebot in einer Kita existiere. Die Wandelagentinnen waren jedoch aufgrund persönlicher Erfahrungen mit Vereinbarkeitsproblemen davon überzeugt, dass eine Nachfrage nach einer Kita bestehe. Die Nachfrage nach einem zusätzlichen und neuen Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung wurde zu einem regelrechten Politikum. Trotz dieses Umstandes haben die Wandelagentinnen im Vorfeld der Abstimmung weder die Durchführung einer Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung gefordert noch eine entsprechende Umfrage selber vorgenommen. Der aufgrund sozio-demographischer Merkmale als hoch bezeichnete Problemdruck in der suburbanen Gemeinde wurde durch die Wandelagentinnen nicht als Ressource verwendet.

Drittens fällt auf, dass die Wandelagentinnen im politischen Entscheidungsprozess keinen Bezug nahmen auf den kantonalen Kontext. Obwohl in der Botschaft nachzulesen ist, dass 80 Prozent der Aufwendungen für die Kita lastenausgleichsberechtigt sind (Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 1998: 8), wurde in den Interviews nie darauf verwiesen, dass sich die Wandelagentinnen im politischen Entscheidungsprozess zur

Legitimierung ihres Anliegens auf den förderlichen kantonalen Kontext bezogen (Aussagen Wandelagentinnen). Offenbar spielte der kantonale Kontext für die Wandelagentinnen in ihrer Strategie zur Etablierung einer Mehrheitskoalition keine zentrale Rolle.

Zusammenfassend erscheint das Vorgehen der Wandelagentinnen beim ersten Versuch zur Institutionalisierung einer Kita in der Gemeinde Münchenbuchsee wenig reflektiert und überlegt. Die Wandelagentinnen führten weder eine Bedürfnisabklärung durch, noch nahmen sie Bezug auf die kantonale Finanzierung, um ihr Anliegen zu legitimieren. Auch konnte beobachtet werden, dass die Wandelagentinnen neben dem Sammeln von Unterschriften keine weiteren Handlungen unternahmen um Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren. Der prominente Bezug auf einen Gleichstellungs-Frame zur Legitimation ihrer radikalen Wandelabsichten war einem Mobilisierungsprozess möglicherweise eher hinderlich.

### **6.3.8 Münchenbuchsee Fall 2: Zweiter Versuch zur Institutionalisierung einer Kita (1998-2004)**

Nach dem Volksentscheid von 1998 etablierten die Wandelagentinnen aus Münchenbuchsee Fall 1 den privaten Verein Kindertagesstätte Läbihus. Im Rahmen dieses Vereins wurde am 1. Oktober 2001 eine private Kita mit zwölf Vollzeitbetreuungsplätzen eröffnet. Dies war die Geburtsstunde der privaten Kita Läbihus, die aufgrund des ausgebildeten Personals teuer war (Aussage Exekutivmitglied, Aussage Vorstandsmitglied Kita). Das nächste Ziel der Vorstandsmitglieder war es daher, eine finanzielle Unterstützung durch die Gemeinde zu erreichen und damit die Möglichkeit zu erhalten, einen Sozialtarif einzuführen (Aussage Exekutivmitglied, Aussage Vorstandsmitglied Kita). Im Jahr 2002 wurde die SP mit diesem Anliegen bei der Gemeinde vorstellig.

Am 17. Juni 2002 trat der Gemeinderat auf das Anliegen ein und signalisierte die Bereitschaft, einen politischen Entscheidungsprozess zu initiieren. Nötig war neben der Zustimmung des Grossen Gemeinderates (Parlament) auch die Zustimmung des Volks. Das Anliegen der SP wurde im Grossen Gemeinderat von einer breiten Koalition zwischen FDP, SP, Grüne Freie Liste, SVP und EVP unterstützt.

Während das Volk von Münchenbuchsee am 7. Juni 1998 eine Volksinitiative zur Schaffung einer Kita noch ablehnte, wurde nur gerade sechs Jahre später am 16. Mai 2004 ein Kredit von 300'000 Franken für zwölf subventionierte Plätze in der privat organisierten Kita Läbihus an der Urne mit 2164 zu 1102 Stimmen angenommen (Einwohnergemeinde Münchenbuchsee 2004). Dadurch wurde es möglich, die Aufwendungen für zwölf Kita-Plätze dem kantonalen Lastenausgleich zuzuführen. Am 30. Juni im Jahr 2004 wurden zwölf Vollzeitplätze durch den Kanton ermächtigt. Dadurch wurde auch die Einführung von einkommensabhängigen Tarifen möglich.

### 6.3.9 Akteure, Strategie und Koalition

#### *Herausforderer des Status quo*

Nach der Ablehnung der Initiative im Jahr 1998 war das Thema der Institutionalisierung einer Kita zwar von der politischen Agenda verschwunden, nicht jedoch von der privaten Agenda der Initiantinnen jener Initiative (siehe Kapitel 6.3.4). Die Wandelagentinnen aus Münchenbuchsee Fall 1 - die Parteipräsidentin der Grünen Freien Liste sowie die SP-Parlamentarierin - gründeten in den drei Jahren zwischen 1998 und 2001 den Verein „Kita Läbihus“. Wie bereits in Münchenbuchsee Fall 1, können diese zwei Frauen wiederum als Wandelagentinnen bezeichnet werden.

Da die Betreuungsplätze in der privat geführten Kita teuer waren, bildete die Kita vor allem ein Angebot für gut verdienende Eltern. Deshalb forderten die Wandelagentinnen im Jahr 2002 wiederum die öffentliche Unterstützung des Angebots. Die Wandelagentinnen trugen dieses Anliegen in den Gemeinderat, wo sie sich offen für eine öffentliche Finanzierung der Kita einsetzten. Weiterhin wollten die Wandelagentinnen die bestehenden Institutionen weder erhalten noch reformieren. Sie forderten die Institutionalisierung einer neuen Massnahme. Sie forderten offen die öffentliche Unterstützung einer Kita durch die Gemeinde und setzten private Ressourcen für den Wandel ein. „Diese Frauen haben sich zusammengeschlossen und ein Angebot geschaffen mit ganz viel persönlichem Engagement, mit viel Herzblut und mit ganz viel Freiwilligenarbeit. Es standen ihnen praktisch keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung“ (Aussage Exekutivmitglied). Beide Frauen haben den Verein Kita Läbihus in ihrer Freizeit aufgebaut und als Mitglieder des Vorstandes geführt (Aussage Wandelagentinnen). Ihr Engagement kann damit als hoch bezeichnet werden. Wie in der ersten Phase des Entscheidungsprozess können die Wandelagentinnen als offene Angreiferinnen bezeichnet werden.

Weiterhin waren die Wandelagentinnen in politischen Entscheidungsgremien vertreten. Der Zugang zur Regierung wurde dadurch erleichtert, dass die Präsidentin der „Kita Läbihus“, die gleichzeitig SP Fraktionsmitglied war, im Jahr 2000 in den Gemeinderat gewählt wurde. Aufgrund ihrer politischen Ämter verfügten die Wandelagentinnen über Zugang zu politischen Entscheidungsgremien und politisches Know-how. Die politischen Ressourcen der Wandelagentinnen können als hoch bezeichnet werden.

#### *Verteidiger des Status quo*

Die Verteidiger des Status quo waren mindestens zu Beginn des Entscheidungsprozess dieselben Akteure, wie in Münchenbuchsee Fall 1 (siehe Kapitel 6.3.4). Überraschend ist, dass Vertreterinnen und Vertreter der SVP Fraktion im Parlament das Anliegen der Wandelagentinnen im Jahr 2004 mit Bezug auf einen Arbeitsmarkt-Frame unterstützten.

*„Ich bin aber der Meinung, dass auch junge Paare oder allein erziehende Frauen oder Männer, die finanziell nicht auf Rosen gebettet sind, die Möglichkeit der Wahl zwischen Kita oder Tagesmutter haben sollten, um ihr Kind betreuen zu lassen. Wir alle wissen, dass immer mehr Eltern auf einen Doppelverdienst angewiesen sind, damit sie besser über die*

*Runden kommen und das Grosi wohnt leider auch nicht immer gleich nebenan“ (SVP Fraktionsmitglied, Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 2004b: 14).*

### *Strategie der Wandelagentinnen*

Verschiedene Akteure haben darauf hingewiesen, dass die Wandelagentinnen im Gegensatz zum ersten Versuch der Institutionalisierung einer Kita in Münchenbuchsee Fall 1, das strategische Ziel verfolgten, Verbündete für ihr Anliegen zu finden (Aussage Exekutivmitglied, Aussage Vorstandsmitglied Kita). „Wir haben von Anfang an versucht Verbündete zu finden, weil wir aus der Geschichte wussten, dass die Gemeinde das Anliegen nicht unterstützt“ (Aussage Wandelagentin). Dadurch sollte die Akzeptanz einer Kita bei politischen Akteuren sowie in der Bevölkerung erhöht werden. Die Wandelagentinnen versuchten mittels verschiedenen Handlungen Verbündete zu mobilisieren und damit eine Bewegung zur Unterstützung ihres Anliegens zu etablieren.

Erstens suchten die Wandelagentinnen politisch neutrale Akteure für den Vorstand des Vereins Kita Läbihus. Besonders relevant war es gemäss den Aussagen aus den Interviews, dass Sie repräsentative und politisch neutrale Akteure für den Vorstand des Vereins Kita Läbihus finden konnten. Die Vorstandsmitglieder sollten auch bei den Gegnern der Massnahme akzeptiert sein und sich bei letzteren für das Anliegen der Etablierung einer Kita stark machen. „Bei der Wahl des Vorstands haben wir nach neutralen Personen gesucht, die nicht einer politischen Partei angehörten und die bei unseren Gegnern etwas gut Wetter machen können“ (Aussage Wandelagentin). Und weiter: „Ja, das war strategische Arbeit, das haben wir bewusst so überlegt. Ohne repräsentative Personen im Vereinsvorstand wäre nichts zu Stande gekommen“ (Aussage Wandelagentin).

Zweitens wurde Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Die Kita Läbihus lud nicht nur den Gemeinderat, sondern auch Vertreterinnen des Parlaments sowie die Bevölkerung von Münchenbuchsee in die Kita ein und stellte das Projekt anschaulich dar (Aussage Vorstandsmitglied Kita, Aussage Wandelagentin). Wie das folgende Zitat verdeutlicht, war die Öffentlichkeitsarbeit gemäss Einschätzung der Interviewpartnerinnen ein wichtiger Faktor auf dem Weg zum Erfolg: „Ich denke, es war ganz wichtig, dass wir damals unsere Arbeit aufzeigen konnten, wie das funktioniert, wie diese Räumlichkeiten sind, wie das Ganze aufgebaut ist, dass dies professionell ist, dass dies nicht nur ein „handgestrickter“ Betrieb ist“ (Aussage Exekutivmitglied).

Drittens bezogen sich die Wandelagentinnen nicht mehr schwerpunktmässig auf einen Gleichstellungs-Frame, sondern auf einen Arbeitsmarkt- sowie auf einen „neuen“ sozial-integrativen Frame, wie die folgenden Aussagen verdeutlichen.

*„Geschätzte SVP Fraktion: Bitte lasst mal das Parteibuch und die gängigen Feindbilder beiseite. In Kitas investieren bedeutet auch eine Investition für die Integration ausländischer Kinder und Familien. In Kitas werden ausländische Kinder von klein auf in soziale Gruppen einbezogen und werden so optimal auf den Kindergarten und die Schule vorbereitet. Kitas können also bei der Integration wertvolle Basisarbeit leisten und so mithelfen, später Kosten für teure*

*Integrationsmassnahmen zu sparen“ (Aussage Mitglied GFL Fraktion, Sitzung des Grossen Gemeinderats Münchenbuchsee März 2004).*

Zudem wurde von dieser Parlamentarierin auch Bezug genommen auf einen Arbeitsmarkt-Frame. Die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt könne zu einem Wirtschaftswachstum beitragen und die Immigration reduzieren.

Diese Aussagen zeigen, dass sich die Wandelagentinnen zur Überzeugung der Verteidiger des Status quo von der Zweckmässigkeit einer Kita vor allem auf einen Arbeitsmarkt- sowie auf einen Integrations-Frame bezogen. Im Zentrum der Argumentation des sozial-integrativen Frames stand jedoch nicht mehr die Chancengleichheit, die durch ein hoch professionalisiertes Angebot erreicht werden kann, sondern mögliche Kosteneinsparungen durch die frühe Integration von Kindern mit Migrationshintergrund.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die offenen Angreifer strategisch nach Verbündeten für ihr Anliegen suchten. Dies zeigt sich nicht nur bei der Besetzung des Vorstandes für den Verein Kita Läbihus, sondern auch bei der Öffentlichkeitsarbeit. Auch der strategische Bezug auf verschiedene Frames deutet darauf hin, dass die Wandelagentinnen das Ziel verfolgten, eine grössere Bewegung zu etablieren.

#### *Resultat der Koalitionenformierung*

Die Forderung der Wandelagentinnen nach einer staatlichen Unterstützung der Kita durch die Gemeinde wurde im Jahr 2004 von einer Mehrheit der politischen Akteure im Grossen Gemeinderat unterstützt. Gemäss Interviewaussagen unterstützte im Jahr 2004 eine breite Mehrheitskoalition zwischen FDP, SP, Grüne Freie Liste, SVP und EVP die radikalen Wandelabsichten der Wandelagentinnen. Am 16. Mai 2004 befürwortete das Stimmvolk an der Urne einen Kredit von 300'000 Franken für zwölf subventionierte Plätze in der privaten Kita Läbihus. Die Wandelagentinnen waren nun mit ihren Forderungen nach Wandel erfolgreich.

#### **6.3.10 Policy-Design Zeitpunkt t2**

Im Jahr 2004 wurde das bestehende Angebot beim Tagesfamilienverein ergänzt durch das Angebot in einer Kita. Die Aufwendungen von 300'000 Franken für die Subventionierung von zwölf Kita Plätzen konnten dem kantonalen Lastenausgleich zugeführt werden. Dadurch wurde die Einführung von einkommensabhängigen Tarifen möglich. Die Trägerschaft der Kita blieb beim Verein und somit privat. Der Grad der Professionalisierung des Angebots in der Kita kann als hoch angesehen werden. Das Angebot verfügte über ein pädagogisches Konzept und die Betreuungspersonen mussten über eine, durch den Kanton definierte, pädagogische Ausbildung verfügen (siehe Tabelle 16). Die Gemeinde übernahm eine Defizitgarantie von 50'000 Franken. Die Bereitstellung von Plätzen für die Tagesbetreuung von Kindern sollte durch die Gemeinde deshalb gefördert werden, damit die Eltern Erwerbsarbeit beziehungsweise Ausbildung und Familie besser miteinander vereinbaren können (Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 2004a: 2). Damit be-



stand das offizielle politische Ziel, das mit dem Angebot durch die Gemeinde verfolgt wurde darin, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern.

#### **6.3.11 Form des politischen Wandels**

Die öffentliche Unterstützung einer Kita beinhaltet die Institutionalisierung einer neuen Institution. Das bestehende Regelwerk der privat geführten Kita wird aufgrund der öffentlichen Finanzierung weitergeführt. Durch die öffentliche Finanzierung wurden die finanziellen Mittel erhöht und damit die Settings verändert. Die Leistungserbringung erfolgte nach wie vor durch private Akteure. Folglich kann keine Anpassung der Instrumente beobachtet werden. Durch die Kita wurden allerdings auch offizielle politische Ziele verfolgt. Die Kita sollte dazu beitragen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. Die Form des politischen Wandels kann in diesem Fall als Ersetzung definiert werden.

#### **6.3.12 Prozessanalyse**

Wie in Münchenbuchsee Fall 1 befanden sich die offenen Angreiferinnen in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Gleich wie in Münchenbuchsee Fall 1 verfolgten auch in diesem Entscheidungsprozess engagierte Wandelagentinnen radikale Wandelabsichten. Im Gegensatz zu Münchenbuchsee Fall 1 waren die Wandelagentinnen in diesem Fall darin erfolgreich, eine Mehrheitskoalition für ihr Anliegen zu etablieren. Im Vergleich zu Münchenbuchsee Fall 1 unternahmen die offenen Angreifer verschiedene Handlungen, um eine Bewegung zu etablieren. Gemäss der Einschätzung der interviewten Personen, war sowohl die Öffentlichkeitsarbeit als auch die Suche nach strategischen Verbündeten im gegnerischen politischen Lager wichtig für die Erhöhung der Akzeptanz der Kita (siehe Kapitel 6.3.9). Zudem bezogen sich die Wandelagentinnen zur Legitimation ihres Anliegens auf unterschiedliche Frames. Im Zentrum stand der Bezug auf den Arbeitsmarkt- sowie einen sozial-integrativen Frame.

Obwohl diese Handlungen zur Etablierung einer Bewegung sicher dazu beigetragen haben, dass eine Mehrheitskoalition etabliert werden konnte, verdeutlichen die folgenden Aussagen, dass noch zwei weitere Faktoren dafür verantwortlich waren, dass die Verteidiger des Status quo im Jahr 2004 das politische Lager wechselten und die Wandelagentinnen darin erfolgreich waren eine Mehrheitskoalition für ihre radikalen Wandelabsichten zu etablieren.

Erstens waren sich die Wandelagentinnen aufgrund der ersten Phase des Entscheidungsprozess bewusst, dass der Problemdruck hoch umstritten war. Vor diesem Hintergrund wollten die Wandelagentinnen die hohe Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita beweisen: „Und ich habe dort einfach gesagt, jetzt müssen wir das der Gemeinde Münchenbuchsee beweisen, dass das ein Bedürfnis ist. Wir mussten quasi beweisen, dass die Leute das Bedürfnis haben, die Kinder auswärts betreuen zu lassen“ (Aussage Wandelagentin). Die Wandelagentinnen etablierten eine private Kita, bei der sich die Warteliste innerhalb kurzer Zeit füllte: „Wir hatten am ersten Tag zwei Kinder, dann innerhalb von drei, vier Monaten eine Warteliste. Bereits nach drei Monaten gab es Wartelisten von bis zu 70 Kindern. Dann war für mich klar, der Beweis ist er-

bracht“ (Aussage Wandelagentin). Obwohl die Kita-Plätze teuer, da privat angeboten, waren bestand nach kurzer Zeit eine grosse Nachfrage nach den Plätzen. „Damit war die Nachfrage bewiesen. Vorher sagten die Gegner, die Familien müssten eben selber schauen, das sei ihre Privatsache, doch dann sah man, dass das eben nicht mehr unbedingt eine Privatsache ist. Die Familien benützen das Angebot, es wird gebraucht“ (Aussage Wandelagentin).

Vor diesem Hintergrund begannen die Wandelagentinnen damit, Gespräche mit der Gemeinde zu führen (Aussage Wandelagentin). „Vor dem Hintergrund der Wartelisten für die Kita-Plätze konnte der Gemeinderat das Anliegen nicht mehr ablehnen. Er sah ein, dass die Gemeinde Münchenbuchsee ein Angebot braucht. Das war der Grund, warum der Gemeinderat entschieden hat für unser Anliegen Hand zu bieten“ (Aussage Wandelagentin). Auch in der Botschaft des Gemeinderats ist nachzulesen, dass auf Gemeindeebene deutlich erkennbar wurde, dass die Nachfrage nach Betreuungsangeboten gegeben und eine steigende Tendenz zu verzeichnen ist (Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 2004a: 2).

Aufgrund der hohen Nachfrage in der von den Wandelagentinnen privat organisierten Kita, gelang es den Wandelagentinnen, die Deutungshoheit über den Problemdruck zu erlangen. Die hohe Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita war dadurch bewiesen. Gemäss der Einschätzung verschiedener Interviewpartner, war diese Interpretationshoheit über den Problemdruck für die Schaffung einer Mehrheitskoalition im Jahr 2004 zentral. Befragte Personen der FDP, der SP und der Grünen Freien Liste sahen im Meinungsumschwung der SVP nämlich ein rein opportunistisches Verhalten: „Erst jetzt, da sie [Anm. CZ: die SVP] gemerkt hat, dass das Angebot bei der Bevölkerung auf so grosses Interesse und Akzeptanz stösst, getraut sie sich nicht mehr öffentlich Widerspruch zu erheben“ (Aussage FDP Mitglied). Auch die Aussage eines SVP-Fraktionsmitglied stützt diese Vermutung der interviewten Personen aus der FDP der SP sowie der Grünen Freien Liste:

*„Zu Beginn waren viele der Ansicht [Anm.CZ: in der SVP-Fraktion], nein ein Angebot in einer Kita, das brauchen wir nicht. Aber auch diese haben dann realisiert, dass sich die Gesellschaft wandelt. Es ist nicht mehr wie vor 30 Jahren. Das traute Familienbild. Für uns ist die traditionelle Familie immer noch sehr, sehr wichtig, aber man darf sich dem Wandel der Zeit nicht verschliessen. Und wenn man stehen bleibt, dann kann man sich gerade vergraben“ (Aussage SVP-Fraktionsmitglied).*

Vor dem Hintergrund der langen Wartelisten stellte sich offenbar auch eine Mehrheit des Gemeinderates nicht mehr gegen die radikalen Wandelabsichten der Wandelagentinnen.

Zweitens spielte die Politisierung des kantonalen Kontextes eine zentrale Rolle im Prozess der Koalitionsformierung. Aus der Dokumentenanalyse geht eindeutig hervor, dass die kantonale Ermächtigung der zwölf Plätze für die Wandelagentin, die gleichzeitig Gemeinderätin war, ein zentrales Anliegen darstellte. Die kantonale Ermächtigung sollte noch vor der Beratung des Geschäfts im Parlament vorliegen. „Am 4. März 2004 gelangt die Geschäftsvorlage im Parlament von Münchenbuchsee zur Behandlung, und der Sache wäre sehr gedient, wenn bekannt gegeben werden könnte, dass die Überführung in den Lastenaus-

gleich durch den Kanton definitiv bewilligt ist“ (Amtliches Dokument Gemeinde Münchenbuchsee 2004). Und weiter: „Wenn die Zusage der GEF am 4. März nicht vorliegt, ist das Geschäft gefährdet“.

Diese Evidenz weist darauf hin, dass die Wandelagentin die Zusage einer kantonalen Finanzierung als zentralen Erfolgsfaktor für die Etablierung einer Mehrheitskoalition ansah. Deshalb war es ihr ein Anliegen, diesen Entscheid bereits vor der parlamentarischen Debatte im März 2004 durch den Kanton bestätigt zu erhalten. Der kantonale Kontext wurde von den Wandelagentinnen bewusst dazu verwendet, die Verteidiger der Status quo von der Massnahme zu überzeugen. Der positive Entscheid des Kantons wurde denn auch zu Beginn der parlamentarischen Debatte bekannt gegeben. „Bereits am 7. Juli 2003 ist der Gemeinde ein positiver Vorentscheid zugestellt worden. Die Nettokosten von 180'000 Franken sind im Budget Lastenausgleich der Kindertagesstätten im Kanton Bern budgetiert und genehmigt worden“ (Vorsitzende des Grossen Gemeinderats, Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 2004b: 14).

Verschiedene weitere Indizien sprechen dafür, dass der Bezug auf die kantonale Finanzierung des Angebots zentral war für die Etablierung einer Mehrheitskoalition. Die folgende Aussage einer SVP-Vertreterin in der parlamentarischen Debatte verdeutlicht, wie zentral der kantonale Kontext für die Unterstützung des Anliegens durch die SVP war:

*“Ich persönlich finde, dass eine Kita, neben all den anderen familienexternen Kinderbetreuungsangeboten, in einer modernen Gemeinde wie Buchsi ein "must" ist. Wie das Ganze finanziert wird, ist, wie wir alle wissen, ein Politikum. (...) Das Zauberwort heisst FILAG, Finanz- und Lastenausgleich“ (SVP-Mitglied, Sitzung des Grossen Gemeinderats März 2004: 15).*

Verschiedene Interviewpartner haben darauf hingewiesen, dass durch die kantonale Finanzierung inhaltliche Diskussionen für oder gegen die Etablierung einer Kita, die geprägt waren von den Ideologien der politischen Akteure, in den Hintergrund traten (Aussage Wandelagentin, Aussage Verwaltungsmitarbeiter). „Bei einigen Politikern heisst es dann, Lastenausgleich, das kostet uns nichts. Wenn der Kanton das Angebot bezahlt, dann bieten wir das gerne an“ (Aussage Verwaltungsmitarbeiter). Angebote, die durch die Gemeinde selbst bezahlt werden müssen, haben es im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung gemäss der Einschätzung der Interviewpartner hingegen viel schwerer, politische Mehrheiten zu finden (Aussagen Exekutivmitglied, Verwaltungsmitarbeiter, Vorstandsmitglied Kita).

Auch in den Medienkommentaren im Nachgang zur Abstimmung wurde die Ansicht vertreten, dass der kantonale Kontext bei der Etablierung einer Mehrheitskoalition eine zentrale Rolle spielte. „Das deutliche Ja lässt sich (...) auch mit den geringen finanziellen Belastungen für die Gemeinde begründen. Denn Münchenbuchsee wird den Fehlbetrag des Läbihs nicht selber übernehmen, sondern über den kantonalen Lastenausgleich abrechnen“ (Der Bund 2004: 26).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es den Wandelagentinnen nicht nur gelang, den Problemdruck durch die Nachfrage nach privaten Kita-Plätzen nachzuweisen, sondern sie brachten auch die kantonale Finanzierung des Angebots strategisch in den politischen Entscheidungsprozess ein. Durch die Existenz von Wartelisten in der privat geführten Kita, erlangten die Wandelagentinnen die Deutungshoheit

über den Problemdruck. In diesem Moment als die Verteidiger des Status quo realisierten, dass immer mehr Bürgerinnen und Bürger aus der Gemeinde das Angebot nutzten und das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung Kita als legitim erachteten, wechselten Sie ihre politische Haltung und unterstützten das Anliegen der Wandelagentinnen neuerdings. Die Verteidiger des Status quo realisierten, dass ein politischer Wandel nicht mehr abzuwenden war. In diesem Umfeld war ihre ablehnende Haltung politisch wenig opportun. Dieses opportune Verhalten der Verteidiger des Status quo wurde zusätzlich dadurch hervorgerufen, dass sie für das Angebot nicht direkt bezahlen mussten. Die finanziellen Aufwendungen für die Kita konnten über den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden.

Erst als es den Wandelagentinnen gelang, die Deutungshoheit über die Nachfrage und damit über den Problemdruck in der Gemeinde Münchenbuchsee zu erlangen und der Nachweis erbracht war, dass der Kanton das Angebot über den kantonalen Lastenausgleich finanzierte, waren sie darin erfolgreich für ihre radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren.

### **6.3.13 Münchenbuchsee Fall 3: Die Entwicklung des Tagesfamilienvereins**

Der analysierte Entscheidungsprozess betreffend den Tagesfamilien in der Gemeinde Münchenbuchsee umfasst einen Zeitraum von zehn Jahren und somit die Jahre zwischen 1998 und 2008. Die Beiträge der Gemeinde Münchenbuchsee an den Tagesfamilienverein stiegen während des Untersuchungszeitraums über die Zeit kontinuierlich an. Sie betrugen im Jahr 1997 34'000 Franken (Grosser Gemeinderat 1998: 5), im Jahr 2005 71'000 Franken, im Jahr 2007 116'000 Franken und im Jahr 2008 142'800 Franken (Amtliches Dokument Gemeinde Münchenbuchsee 2010). Dieser Betrag konnte durch den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden, der Kanton ermächtigte die steigende Anzahl der Betreuungsstunden jährlich. Gemäss Interviewaussagen und Dokumenten gab es zu diesen graduell steigenden Kosten keinen parlamentarischen Entscheid.

### **6.3.14 Akteure, Strategie und Koalition**

#### *Herausforderer des Status quo*

Wie in Münchenbuchsee Fall 1 und 2 verdeutlicht wurde, forderten die Herausforderer des Status quo – Frauen aus linken Parteien – bereits seit 1998 die Etablierung einer Kita. In Bezug auf den Tagesfamilienverein setzen die Herausforderer des Status quo weder private Ressourcen für einen Wandel ein, noch ergriffen sie von sich aus die Initiative, um den Tagesfamilienverein zu reformieren. Diese Informationen lassen den Schluss zu, dass die Veränderung des Tagesfamilienvereins nicht das primäre Ziel der Herausforderer des Status quo war. Gleichzeitig lassen die Quellen darauf schliessen, dass die Herausforderer des Status quo nichts dagegen hatten, dass das Angebot des Tagesfamilienvereins in der bestehenden Form weitergeführt wurde. Sie bekämpften beispielsweise eine Erhöhung der finanziellen Mittel für den Tagesfamilienverein nicht (Aussagen Exekutivmitglieder). Gleichzeitig setzten sie sich aber auch nicht dafür ein, dass der Tagesfamilienverein beispielsweise weiter professionalisiert wurde (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilien-

verein). Diese Informationen lassen darauf schliessen, dass die Herausforderer des Status quo im Hinblick auf die Veränderung des Tagesfamilienvereins keine fixe Meinung hatten. Betrachtet man die Herausforderer des Status quo als Wandelagenten in Bezug auf den Tagesfamilienverein, können sie als Opportunisten bezeichnet werden. Sie engagierten sich nicht für einen Wandel der Institution der Tagesfamilien.

Die Herausforderer des Status quo verfügten weiterhin über hohe politische Ressourcen. Sie waren in politischen Entscheidungsgremien, wie Gemeinderat und Parlament vertreten und verfügten damit auch über grosses politisches Know-how (siehe Kapitel 6.3.4).

#### *Verteidiger des Status quo*

Die SVP sowie Teile der Gewerbetreibenden und die Vertreter des Tagesfamilienvereins können als Verteidiger des Status quo angesehen werden. Diese Akteure befürworteten explizit den Erhalt des Tagesfamilienvereins in der bestehenden Form. Entsprechend ihrem traditionellen Familienbild erachteten sie die Betreuung von Kindern durch andere Mütter in deren Privatwohnungen als die bestmögliche Betreuungsform (Aussage Exekutivmitglied). Sie wollten die öffentliche Unterstützung für den Tageselternverein erhalten und diese unverändert weiterführen, wie das folgende Zitat verdeutlicht. „Der Gemeinderat ist auch im Falle der Ablehnung der Initiative gewillt, das Angebot der Kinderbetreuung in Form der Unterstützung des Tagesmüttervereins aufrecht zu erhalten“ (Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee 1998: 3). Und weiter: „Wenn man die politischen Vorstösse der SVP aus dieser Zeit zusammenstellt sieht man, dass diese mit einer Ausnahme, allesamt die Kita betreffen. Der Tagesfamilienverein wurde durch die SVP nie in Frage gestellt. Sie waren der Meinung den brauchen wir, der läuft“ (Aussage Exekutivmitglied). Die Verteidiger des Status quo ergriffen jedoch nicht von sich aus die Initiative für Wandel, noch setzten sie private Ressourcen für einen Wandel im Bereich der Tagesfamilien ein. Sie unterstützten die unveränderte Weiterführung des Tagesfamilienvereins. Betrachtet man die Verteidiger des Status quo im Hinblick auf den Tagesfamilienverein als Wandelagenten, können diese als Symbionten bezeichnet werden.

Die Beobachtung von Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 3 ist aufgrund der Daten schwierig. Da kein Akteur von sich aus die Initiative ergriff, um Wandel zu induzieren, und auch keine privaten Ressourcen für Wandel einsetzte, fällt es schwer einen Wandelagent zu erkennen. Die politische Auseinandersetzung betreffend dem Tagesfamilienverein erscheint weniger als der zentrale Schauplatz politischer Veränderungen, als vielmehr ein (unbeabsichtigtes) Nebenprodukt der politischen Auseinandersetzung in Bezug auf die Institutionalisierung einer Kita. Aufgrund der beobachteten Haltung der Herausforderer respektive der Verteidiger des Status quo sowie deren Engagement in Bezug auf einen Wandel der Institution der Tagesfamilien, existiert in diesem Fall eine Kombination von Wandelagenten, die als Opportunisten und solchen, die als Symbionten bezeichnet werden können.

#### *Strategie der Wandelagentinnen und Wandelagenten*

Im untersuchten Zeitraum gab es keine Akteure, die private Ressourcen für Wandel einsetzten oder von sich aus die Initiative für Wandel im Bereich des Tagesfamilienvereins ergriffen. Von niemandem wurde ein

Wandel gefordert. Aufgrund dieser Tatsache kann keine eindeutige Strategie im Hinblick auf den Tagesfamilienverein beobachtet werden. Einige Aussagen aus den Interviews geben jedoch Hinweise darauf, welche Strategie die verschiedenen Akteure im Hinblick auf den Tagesfamilienverein verfolgten.

Die Herausforderer des Status quo verfolgten keine eindeutig ersichtliche Strategie in Bezug auf den Tagesfamilienverein. Gemäss Interviewaussagen fiel diesen Akteuren allerdings auf, dass die Opposition gegenüber einer Erhöhung der Anzahl Betreuungsstunden, die durch den Tagesfamilienverein geleistet werden, klein war. „Im Grossen Gemeinderat wollten sie mich halb umbringen, wegen 50'000 Franken Defizitgarantie für die Kita. Die Kosten für die Tagesmütter, die haben nie zu irgendwelchen emotionalen Ausbrüchen geführt, nur die Kita“ (Aussage Exekutivmitglied).

Möglicherweise unterstützten die Herausforderer des Status quo den Ausbau der Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein deshalb, weil dies politisch weniger umstritten war, als die Institutionalisierung einer Kita. Die Erhöhung der Mittel für den Tagesfamilienverein zog wenig Opposition auf sich und war für die Herausforderer eine minimale Version von Wandel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Ihre eigentliche Forderung blieb jedoch die Etablierung einer Kita. Die Unterstützung der Herausforderer des Status quo für den Ausbau des Angebots bei Tagesfamilien kann daher als rein opportunistischen Verhalten interpretiert werden. Auch wenn ein Ausbau des Angebots beim Tagesfamilienverein nicht ihr zentrales Anliegen war, konnten durch diesen Wandel politische Diskussionen mit den Verteidigern des Status quo vermieden werden.

Die Verteidiger des Status quo wollten das bestehende Angebot beim Tagesfamilienverein unverändert erhalten. Diese Akteure waren grundsätzlich der Ansicht, dass Kinderbetreuung Privatsache ist und keine öffentlichen Mittel für die familienergänzende Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt werden sollten (siehe Kapitel 6.3.14). Die Kosten des Tagesfamilienvereins waren im Vergleich zu einem Angebot in einer Kita klein, wie eine Interviewaussage verdeutlicht. „Mit dem Kita-Betrieb kamen dann auch die Kosten. Und dann ist die Gemeinde froh, dass wir das weiterhin machen, also das was wir vorher gemacht haben, ohne dass hohe Kosten entstehen. Das Bedürfnis ist ja da“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Und weiter: „Wenn wir für den Tagesfamilienverein eine höhere Abgeltung fordern, dann lehnt das die Gemeinde ab. Das liegt nicht drin“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Die Verteidiger des Status quo unterstützten zwar die Weiterführung des Tagesfamilienvereins, gleichzeitig lehnten sie jedoch jegliche finanzielle Erhöhung der Mittel für die vom Tagesfamilienverein geleistete Arbeit ab.

Offenbar wollten die Verteidiger des Status quo das bestehende Angebot beim Tagesfamilienverein unverändert weiterführen, weil damit steigende Kosten im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung vermieden werden konnten, die beispielsweise durch die Etablierung einer Kita entstanden wären. Das private Angebot, das von Frauen in deren Haushalten erbracht wurde, entsprach am ehesten ihrer traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollen in der Gesellschaft. Die Verteidiger des Status quo verfolgten offenbar die Strategie, den Tagesfamilienverein möglichst unverändert weiterzuführen, weil damit Kosten eingespart werden konnten und das Angebot am ehesten ihrer traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollen in der Gesellschaft entsprach.

### *Resultat der Koalitionenformierung*

Auch wenn kein aktiver Prozess der Koalitionenformierung beobachtet werden konnte, wurden die finanziellen Mittel für Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein Jahr für Jahr erhöht. Offenbar existierte für diese minimalen Veränderungen in der Gemeinde Münchenbuchsee immer eine Mehrheitskoalition zwischen linken, liberalen und konservativen politischen Akteuren.

#### **6.3.15 Policy-Design Zeitpunkt t3**

Nach wie vor wurde das Angebot durch Tageseltern in deren Haushalten erbracht (siehe Kapitel 6.3.2). Die Leistungserbringung blieb privat organisiert. Die Betreuungspersonen mussten über keine pädagogische Ausbildung verfügen und ein Betreuungskonzept war nicht erforderlich. Allerdings mussten Tageseltern seit der Einführung der ASIV im Jahr 2005 eine minimale Grundbildung absolvieren. Trotzdem kann der Grad der Professionalisierung als tief bezeichnet werden. Die bereits vor dem Jahr 2005 existierenden einkommensabhängigen Tarife wurden durch die Einführung der ASIV vereinheitlicht. Der Tagesfamilienverein Münchenbuchsee leistete im Jahr 2012 31'060 durch den Kanton finanzierte Betreuungsstunden.

Gemäss Interviewaussagen sollte das Angebot nach wie vor in erster Linie sozialpolitischen Zielen dienen. Durch das Angebot sollten Sozialhilfefälle vermieden werden (siehe dazu Kapitel 6.3.2).

#### **6.3.16 Form des politischen Wandels**

Weder bei der Organisation der Anbieter, noch bei den Qualitätsstandards wurden während des untersuchten Entscheidungsprozess Anpassungen vorgenommen. Die Öffnungszeiten blieben auch konstant. Lediglich die Höhe der finanziellen Unterstützung wurde angepasst, was einer Veränderung der Settings entspricht. Durch die Einführung der ASIV im Jahr 2005 wurde weder neu einkommensabhängige Tarifsysteme eingeführt noch diese abgeschafft. Damit kann keine Anpassung der Instrumente beobachtet werden. Darüber hinaus wurde im gesamten Untersuchungszeitraum keine offizielle Anpassung der Ziele des Tagesfamilienvereins vorgenommen.

In Bezug auf den Tagesfamilienverein wurden weder die Ziele, die mit der Politik erreicht werden sollen verändert, noch wurden neue Instrumente eingeführt. Einzig die finanziellen Mittel für die Betreuungsstunden wurden erhöht, was der Anpassung der Settings des Instruments entspricht. Der politische Wandel im Bereich des Tagesfamilienvereins kann deshalb als Übertragung bezeichnet werden.

#### **6.3.17 Prozessanalyse**

Die Wandelagenten befanden sich in der suburbanen Berner Gemeinde in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. In Münchenbuchsee Fall 3 konnten sowohl Wandelagenten, die an Symbionten erinnern als auch solche die als Opportunisten bezeichnet werden können, beobachtet werden (siehe Kapitel 6.3.14). Diese Konstellation von Wandelagenten kann nur im Gesamtkontext der Gemeinde Münchenbuchsee verstanden werden. Wie in Münchenbuchsee

Fall 1 verdeutlicht wurde, gelang es den Herausforderern des Status quo bis Mitte der 2000er Jahre nicht, die Nachfrage nach einem Ausbau des Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung nachzuweisen und damit den Problemdruck als hoch zu definieren.

In diesem Kontext des stark umstrittenen Problemdrucks, etablierten sich in Bezug auf den Tagesfamilienverein, zwei verschiedene Typen von Wandelagenten. Die Herausforderer des Status quo unterstützten einen Ausbau der Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein, weil damit das Angebot im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung erweitert werden konnte, ohne auf Opposition der Verteidiger des Status quo zu stossen. In einem Kontext in dem es die offenen Angreiferinnen in Bezug auf die Etablierung einer Kita nicht schafften, den Problemdruck als hoch zu definieren, wichen sie auf ein opportunes Verhalten im Hinblick auf das Angebot bei Tagesfamilien aus. Sie wurden zu Opportunisten, die einen minimalen Ausbau des Tagesfamilienvereins unterstützten, weil dadurch politische Diskussionen mit den Verteidigern des Status quo vermieden werden konnten.

Die Verteidiger des Status quo, die keinen Bedarf nach familienergänzender Kinderbetreuung sahen, unterstützten die unveränderte Weiterführung des Tagesfamilienvereins, da sie der Ansicht waren, dass dieses Angebot die Nachfrage decke. Zudem diene dieses Angebot ihren Interessen, in dem Sinne als dass die Betreuung von Kindern durch Tagesmütter in deren Privathaushalten am ehesten ihrer traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollen in einer Gesellschaft entsprach. Einem Ausbau der Betreuungsstunden waren die Verteidiger des Status quo offenbar nicht abgeneigt.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass der beobachtete Ausbau der finanziellen Mittel für Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein ein Produkt ist von zwei politischen Gegenspielern, die diesen Wandel weder direkt forderten noch beabsichtigten. Die lineare Erhöhung der finanziellen Mittel für den Tagesfamilienverein erscheint eher als ein Nebenprodukt der politischen Auseinandersetzungen um die Etablierung einer Kita, denn als eine Veränderung, die durch die Wandelagentinnen explizit gefordert wurde.

### **6.3.18 Zusammenfassung Ausgestaltung der Massnahmen in Münchenbuchsee, Jahr 2012**

Um die Jahrtausendwende bestand das Care-Arrangement in der Gemeinde Münchenbuchsee aus einer Kita sowie einem Tagesfamilienverein. In Tabelle 23 wird die Ausgestaltung dieser beiden Angebote zusammenfassend dargestellt.



Tabelle 23: Policy-Design der Massnahmen, Gemeinde Münchenbuchsee, Kita und Tagesfamilien, Stand 2012

Regulierung	Kita	Tagesfamilien
Organisation der Leistungserbringung (öffentlich/privat)	Privat, Verein	Privat, Verein
Professionalisierungsgrad:		
- Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen	Ausbildungsanforderungen gemäss ASIV (pädagogische Ausbildung erforderlich)	Jede Art von Vorbildung möglich: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einführungskurs von 18 Stunden</li> <li>- Nothelferkurs für Kleinkinder</li> <li>- Jährliche Weiterbildung von mind. 3 Stunden</li> </ul>
- Betreuungsschlüssel	Für bis zu 12 Kinder eine ausgebildete und eine nicht ausgebildete Betreuungsperson, 13-18 Kinder zwei ausgebildete und eine nicht ausgebildete Betreuungsperson	Total fünf Kinder pro Tagesmutter respektive – vater (Tageskinder plus Eigene)
Pädagogisches Konzept	Pädagogisches Konzept erforderlich	Nicht vorhanden
Öffnungszeiten	Mindestens 11.5 Stunden pro Tag, fünf Tage die Woche und 235 Tage pro Jahr	24 Stunden pro Tag, sieben Tage die Woche, 365 Tage im Jahr*

\*Die Betreuungszeiten sind davon abhängig, ob sich Tageseltern finden, die entsprechende Betreuungszeiten abdecken können.

Die Leistungserbringung erfolgte bei beiden Angeboten durch private Trägerschaften. Unterschiede zwischen den Angeboten können vor allem im Bereich der Professionalisierung sowie den Öffnungszeiten beobachtet werden. Das Angebot der Kita verfügte mit einem pädagogischen Konzept, sowie durch den Kanton vorgegebene Ausbildungsstandards der Betreuungspersonen über einen hohen Grad an Professionalisierung. Beim Tagesfamilienverein mussten die Betreuungspersonen über keine pädagogische Ausbildung verfügen, der Betreuung lag auch kein pädagogisches Konzept zu Grunde. Ein weiterer Unterschied besteht bei den Öffnungszeiten. Während die Kita Wochentags an neun Stunden pro Tag geöffnet ist, ist eine Betreuung bei Tagesfamilien rund um die Uhr an allen Wochentagen möglich.

Beide Angebote verfügten über einkommensabhängige Tarifsyste, die den kantonalen Vorgaben der ASIV entsprechen (siehe Tabelle 24). Dabei fällt auf, dass die Betreuung für einen Tag bei einer Tagesfamilie im Volltarif günstiger ist, als die Betreuung in einer Kita. Der Minimaltarif (subventioniert) ist jedoch für beide Angebote gleich hoch.

Tabelle 24: Tarifsyste im Kanton Bern in CHF pro Stunde/pro Tag (9 Stunden), (Stand vom 3.3.2014)

	Kita	Tagesfamilie
Maximaltarif	11.65/104.85	8.96/78.21
Minimaltarif	0.73/6.57	0.73/6.57
Maximaltarif ab Einkommen von	41'620	41'620
Minimaltarif bis zu Einkommen von	155'260	155'260

Das Care-Arrangement in der Gemeinde Münchenbuchsee umfasste im Jahr 2012 24 durch den Kanton finanzierte Vollzeitplätze mit einem Budget von 600'000 Franken in der Kita Läbihus sowie 31'060 durch den Kanton finanzierte Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein.<sup>61</sup> Der kantonale Beitrag für den Tagesfamilienverein umfasste im Jahr 2012 281'714 Franken.<sup>62</sup> Die Kosten für beide Angebote konnten über den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden.

### 6.3.19 Potentielle Wirkungen

#### *Ebene der Nutzerinnen und Nutzer*

In der Kita standen im Jahr 2012 24 Vollzeitplätze zur Verfügung. Das entspricht einem Versorgungsgrad von 4.5 Prozent (528 Kinder im Alter zwischen null und vier Jahren). Die 31'060 Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein entsprachen ungefähr 15 Vollzeitplätzen (52 Wochen à 40 Betreuungsstunden). Das heisst der Versorgungsgrad bei Tagesfamilien erreicht einen Wert von 3 Prozent. Das Care-Arrangement in der Gemeinde Münchenbuchsee wies somit einen Versorgungsgrad von 7.5 Prozent auf.

Aus den Interviewaussagen ist nicht ersichtlich, ob im Jahr 2012 noch Wartelisten für die Kita existierten. Vor der Erhöhung der durch den Kanton finanzierten Plätze im Jahr 2012 bestand eine Warteliste mit 72 Kindern (Aussage Exekutivmitglied). Pro Vollzeitplatz wurden in der Kita Läbihus drei Kinder betreut. Die Erhöhung um zwölf Plätze hätte somit für 36 Kinder einen Betreuungsplatz geschaffen. Daraus kann abgeleitet werden, dass auch nach der Erhöhung auf 24 Kita-Plätze nach wie vor eine Warteliste bestand. Eine interviewte Person äusserte denn auch den Wunsch ein nachfragedeckendes Angebot in der Kita schaffen zu können. „Und was ich mir auch wünsche, ist ein genug grosses Angebot bei der Kita. Niemand soll auf einen Betreuungsplatz warten müssen. Das ist ein Wunsch, der nicht erfüllbar ist“ (Aussage Exekutivmitglied). Zudem, so eine weitere interviewte Person, werde in der Kita zusätzlich Ferienbetreuung verlangt (Aussage Vorstandsmitglied Kita). Beim Tagesfamilienverein sei man zudem immer auf der Suche nach Tageseltern, die auch an Randzeiten Betreuung anbieten können (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Gerade auch für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund oder aus sozial schwierigen Verhältnissen sei es oft schwierig eine passende Tagesmutter zu finden.

Aufgrund des Versorgungsgrades kann das Vereinbarungspotential der beiden Angebote in der Gemeinde Münchenbuchsee als tief angesehen werden. Auch die Interviewaussagen weisen darauf hin, dass nach wie vor eine höhere Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung besteht, als durch das Angebot zur

<sup>61</sup> Im Jahr 2010 wurde das Angebot in der Kita von 12 auf 24 ausgebaut. Die Kosten für diesen Ausbau konnten dem kantonalen Lastenausgleich zugeführt werden. Über diesen Ausbau konnte das Volk nicht entscheiden.

<sup>62</sup> Die Normkosten für die Betreuung je Kind und Stunde betragen in Tagesfamilien 9.07 Franken (Art. 37, Abs. 2, ASIV).

Verfügung gestellt wird. Daher kann das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen bei beiden Angeboten als tief bezeichnet werden.

Die Nutzungsmuster der beiden Angebote werden in Tabelle 25 zusammengefasst. In beiden Angeboten sind die Kinder von tiefen Einkommensschichten unterrepräsentiert. Allerdings nutzen Kinder von Familien aus tiefen Einkommensschichten das Angebot bei Tagesfamilien mehr als zweimal so häufig, wie das Angebot in der Kita. Gleichzeitig nutzen Kinder aus Familien aus hohen Einkommensschichten das Angebot der Kita überdurchschnittlich. Zudem nutzen Kinder aus Familien aus hohen Einkommensschichten das Angebot in der Kita fünfmal häufiger als das Angebot bei Tagesfamilien. Zusammenfassend fällt auf, dass Kinder aus hohen Einkommensschichten überrepräsentiert sind im Angebot der Kita, und Kinder aus tiefen Einkommensschichten das Angebot der Tagesfamilien mehr als doppelt so oft nutzen, wie das Angebot in der Kita. Diese Nutzungsmuster sind problematisch im Hinblick auf die soziale Kohäsion, weil Kinder aus hohen Einkommensschichten das hoch professionalisierte Angebot öfter nutzen als Kinder aus tiefen Einkommensschichten. Deshalb kann festgehalten werden, dass beide Angebote in der Gemeinde Münchenbuchsee im Hinblick auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ein tiefes Potential aufweisen.

Tabelle 25: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Münchenbuchsee (2011)

	Kita		Tagesfamilien	
	Gerechter Anteil an Plätzen	Beobachteter Anteil an Plätzen	Gerechter Anteil an Betreuungsstunden	Beobachteter Anteil an Betreuungsstunden
Tiefe Einkommensschichten	5 (25%)	1.40 (7%)	7765 (25%)	4853 (16%)
Mittlere Einkommensschichten	13.3 (66.5%)	13.00 (65%)	20'623 (66.5%)	24'615 (79%)
Hohe Einkommensschichten	1.7 (8.5%)	5.60 (28%)	2640 (8.5%)	1592 (5%)

Quelle: Gesundheits- und Fürsorgedirektion und Steuerverwaltung des Kantons Bern

Auf die einkommensabhängigen Nutzungsmuster wurde auch in den Interviews hingewiesen.

*„Wenn man die Unterschiede zwischen Kita und Tagesmütter anschaut, dann wird folgendes deutlich: die Tagesmütter haben die schwierigeren Kinder, sie müssen flexibel sein, sie haben Kinder von Müttern, die auf Abruf arbeiten, zu unattraktiven Zeiten und z.T. am Wochenende arbeiten. Diese Kinder nimmt die Kita alle nicht. Die Kita ist schon so ein bisschen ein Oberschichtsangebot“ (Aussage Exekutivmitglied).*

Zudem verzeichnet der Tagesfamilienverein offenbar eine Zunahme von Kindern aus sozial schwierigen Verhältnissen, von Alleinerziehenden, aber auch von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Gemäss den Aussagen aus dem Interview führt dies für die betreuenden Tagesmütter zu einem Mehraufwand. Zudem ist eine Verständigung zwischen Tageskinder und Tagesmütter aufgrund von kulturellen Differenzen oft nicht unproblematisch.

Als Ursachen für diese Nutzungsmuster wurde die zeitliche Flexibilität des Angebots bei den Tagesfamilien genannt. Zudem sind die Kosten für die Kita, trotz dem einheitlichen Tarifsysteem, oftmals höher als bei Tagesmütter. Unregelmässige Betreuung und stundenweise Betreuung ist in der Kita nicht möglich. „In der Kita werden die Kinder nur dann aufgenommen, wenn sie an einer bestimmten Anzahl Tage pro Woche in der Kita sind. Und damit werden alle jene, die eine flexible Betreuung brauchen, eben die Unterprivilegierten, bei der Kita überhaupt nicht aufgenommen“ (Aussage Exekutivmitglied).

Die Interviewaussagen weisen darauf hin, dass durch den Tagesfamilienverein für diese Familien ein Angebot bereitgestellt wird, die aufgrund der Kosten, der Öffnungszeiten oder der Wartelisten das Angebot in der Kita nicht nutzen können. In diesem Angebot werden dadurch zunehmend Kinder aus tiefen sozialen Schichten und mit Migrationshintergrund betreut. „Durch das, dass wir auch flexibler und günstiger sind, nutzen unser Angebot vor allem solche Eltern, die keine regelmässigen Arbeitszeiten haben und die finanziell schauen müssen. Das nimmt natürlich zu, das muss man sagen, das nimmt zu“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).

Aufgrund der hohen Kosten, der Öffnungszeiten und der Wartelisten kann das hoch professionalisierte Angebot in der Kita nicht von allen Eltern genutzt werden. Das Angebot bei Tagesfamilien erscheint als ein günstiges Ausweichangebot zur Kita, das zunehmend von Kindern aus sozial benachteiligten Familien oder solchen mit Migrationshintergrund genutzt wird.

#### *Ebene der Leistungserbringenden*

Um das Potential der Angebote für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden zu messen, wird untersucht, ob die Angestellten in den Angeboten über einen Lohn verfügen, der es ihnen erlaubt einen eigenständigen Haushalt aufrechtzuerhalten (existenzsicherndes Einkommen, siehe Kapitel 5.4.6). Gemäss den Ergebnissen aus dem schriftlichen Fragebogen, arbeiten in der Kita zehn Personen, davon sind neun weiblich. Alle zehn Angestellten in der Kita verdienen bei einem durchschnittlichen Anstellungsgrad von 70 Prozent mehr als 3400 CHF pro Monat. Damit können die in der Kita angestellten Betreuungspersonen ein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften.

Gleichzeitig wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass die Organisation und Administration des Angebots durch den Vereinsvorstand auf Freiwilligenarbeit basiert. Diese Freiwilligenarbeit wurde bei der Kita in Münchenbuchsee vorwiegend von Frauen geleistet: „Das sind ganz viel Frauen die ganz viel Arbeit geleistet haben. Sonst wären wir nicht da wo wir heute sind mit der Kita. Die gesamte Arbeit wurde ehrenamtlich geleistet: jede Stunde und jede Minute“ (Aussage Exekutivmitglied). Gemäss den Aussagen aus den Interviews können die Frauen diese Arbeit leisten, weil sie vom Einkommen eines männlichen Ernährers leben. Die Akteure waren sich darin einig, dass damit die Kosten für das Angebot für die Gemeinde tief gehalten werden konnten. „Ein privater Verein erledigt heute diese Aufgaben zu tieferen Kosten, als dies die Verwaltung macht. Man kann das Ausbeutung nennen oder einfach Freiwilligenarbeit. Auf jeden Fall wird die Arbeit nicht zu normalen Ansätzen entschädigt“ (Aussage Verwaltungsmitarbeiter). Diese Aussagen deuten darauf hin, dass das Angebot der Kita zwar ein hohes Wirkpotential auf die Gleichstellung der

Geschlechter bei den Betreuungspersonen hat, nicht jedoch bei diesen Personen, die das private Leistungsangebot organisieren und administrieren.

Gemäss Informationen aus dem schriftlichen Fragebogen arbeiten beim Tagesfamilienverein 34 ausschliesslich weibliche Tagesmütter. Der Lohn beträgt 6.30 CHF brutto pro Stunde und pro Kind. Der durchschnittliche Anstellungsgrad beträgt 30 Prozent. Durchschnittlich werden zwei Kinder gleichzeitig betreut. Folglich verdient eine Tagesmutter ca. 650 CHF pro Monat. Damit kann eine Tagesmutter kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften. Eine soziale Absicherung unabhängig von einem männlichen Ernährer kann aufgrund dieses Lohns nicht erreicht werden. Deshalb kann das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden für das Angebot der Tagesfamilien als tief bezeichnet werden.

In den Interviews wurde zudem darauf hingewiesen, dass nicht nur die Bezahlung der Tagesmütter tief ist, sondern auch die Arbeitstätigkeit der Tagesmütter zu wenig honoriert werde. „Ich finde das schön, dass wir so flexibel sein können, aber es müsste dann halt einfach auch der Respekt von aussen stimmen. Und die Bezahlung. Ansonsten können wir nicht von Gleichstellung sprechen“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). „Wir vom Tagesfamilienverein werden sicher weniger ernst genommen. Wir heissen Verein oder, Tagesmütterverein, Kita ist Kindertagesstätte, man zahlt dort etwas mehr. Meistens haben sie ein Gebäude, bei uns ist es zu Hause im Haushalt in einer Familie. Es wird anders gewertet“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).

Um das Potential der Angebote für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Anbieter zu eruieren, wird der sozioökonomische sowie der soziokulturelle Hintergrund der Angestellten untersucht (siehe Kapitel 5.4.6). Wie in Tabelle 26 verdeutlicht wird, ist der Anteil von Angestellten mit Migrationshintergrund in beiden Angeboten tief. Es kann lediglich eine leichte Tendenz beim Tagesfamilienverein beobachtet werden, Frauen aus hohen Einkommensschichten zu beschäftigen (14.7 Prozent beobachtet vs. 8.5 Prozent gerecht). Gleichzeitig fällt auf, dass im hoch professionalisierten Angebot der Kita keine Person mit Migrationshintergrund sowie keine Person aus tiefen Einkommensschichten beschäftigt werden. Für das Angebot in der Kita weisen diese Daten darauf hin, dass das Angebot ein tiefes Wirkpotential für die soziale Kohäsion darstellt. Beim Tagesfamilienverein ist das Wirkpotential tendenziell hoch.

Tabelle 26: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Leistungserbringende, Münchenbuchsee (2011)

	Indikator	Resultate
Kita	Anteil Betreuungspersonen mit Migrationshintergrund?	Null von zehn
	Anteil Betreuungspersonen aus unterschiedlichen Einkommensschichten?	Null von tiefen Einkommensschichten, null von hohen Einkommensschichten.
Tagesfamilien	Anteil Betreuungspersonen mit Migrationshintergrund?	Eine von 34 Betreuungspersonen
	Anteil Betreuungspersonen aus unterschiedlichen Einkommensschichten?	Zwei aus tiefen Einkommensschichten (5.8% beobachtet vs. 25% gerecht), fünf von hohen Einkommensschichten (14.7% beobachtet vs. 8.5% gerecht)

### 6.3.20 Zusammenfassung

Die suburbane Gemeinde im Kanton Bern verfügte im gesamten Untersuchungszeitraum (1998-2008) über einen hohen Problemdruck. Sie befindet sich in einem zentralisierten Kanton (wenige Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo). Konservativ-bürgerlichen Kräfte verfügten im gesamten Untersuchungszeitraum über eine leichte Mehrheit sowohl im Gemeinderat als auch im Parlament. Bereits seit Anfang der 1990er Jahre bestand in der Gemeinde Münchenbuchsee ein Tagesfamilienverein, der durch die Gemeinde finanziell unterstützt wurde.

In den Jahren zwischen 1998 und 2008 hat sich das Care-Arrangement in der Gemeinde Münchenbuchsee im Rahmen von drei Entscheidungsprozessen verändert. Im Rahmen eines ersten Entscheidungsprozesses (Münchenbuchsee Fall 1) haben Frauen aus dem linken politischen Lager, die als offene Angreiferinnen bezeichnet werden können, versucht, mittels einer Gemeindeinitiative eine Kita zu institutionalisieren. Die Wandelagentinnen forderten damit öffentlich einen radikalen Wandel. Sie engagierten sich persönlich für diesen Wandel. Zur Legitimation ihrer radikalen Wandelabsichten bezogen sich die Wandelagentinnen schwerpunktmässig auf einen Gleichstellungs-Frame. Die Kita sollte vor allem dazu beitragen, die Vereinbarkeitsproblematik von arbeitstätigen Frauen zu reduzieren. Mit ihrem Anliegen stiessen die Wandelagentinnen auf grossen Widerstand bei den Verteidigern des Status quo, namentlich der SVP. Die SVP war der Ansicht, dass kein Bedarf nach einer Kita bestehe und das Angebot bei Tagesfamilien die Nachfrage decke. Mit dem Sammeln von Unterschriften versuchten die Wandelagentinnen eine Bewegung zu etablieren. Weitere Strategien zur Etablierung einer Mehrheitskoalition konnten nicht beobachtet werden. Trotz der Unterstützung der FDP im Grossen Gemeinderat, wurde die Vorlage von einer Mehrheit des Gemeinderats abgelehnt und scheiterte schliesslich auch an der Urne. Im Juni 1998 lehnte das Volk die Initiative ab und der politische Entscheidungsprozess endete mit einem Stillstand.

In Münchenbuchsee Fall 2 forderten die gleichen Wandelagentinnen wie in Münchenbuchsee Fall 1 – Frauen aus dem linken politischen Lager – nochmals die öffentliche Unterstützung für eine Kita. Die offenen Angreiferinnen forderten öffentlich die Institutionalisierung einer Kita. Sie setzten sich mit privaten Ressourcen für diesen Wandel ein. In diesem Fall verfolgten die offenen Angreiferinnen die Strategie, durch eine Vielzahl an Handlungen weitere Akteure für ihr Anliegen zu mobilisieren und eine Bewegung zu etab-

lieren. Neben einem Gleichstellungs-Frame bezogen sich die Wandelagentinnen vor allem auf einen arbeitsmarkt- sowie einen „neuen“ sozial-integrativen Frame. Den Wandelagentinnen gelang es durch die Organisation einer privaten Kita den Nachweis zu erbringen, dass ein hoher Bedarf für ein Angebot in der Kita existierte. Zudem holten sie bereits vor der parlamentarischen Debatte die kantonale Ermächtigung für die Finanzierung der Kita-Plätze ab. Die Wandelagenten nutzten den Kontext in dem sie sich befanden im Prozess der Koalitionenformierung strategisch als Ressource. Im Jahr 2004 etablierte sich eine Mehrheitskoalition, die sich aus Vertretern aller politischen Parteien im Gemeinderat zusammensetzte. Nur sechs Jahre nach dem Scheitern der Gemeindeinitiative im Jahr 1998, wurde im Juni 2004 die Vorlage betreffend die öffentliche Finanzierung der Kita Läbihus an der Urne vom Volk angenommen. Damit wurde nicht nur ein neues Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung institutionalisiert, sondern es wurden auch neue Ziele formuliert, die mit dieser Massnahme erreicht werden sollten. Die Kita sollte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen. Die Form des politischen Wandels kann daher als Ersetzung bezeichnet werden.

In den Jahren zwischen 1998 und 2008 konnte im Hinblick auf den Tagesfamilienverein eine dritte Veränderung beobachtet werden (Münchenbuchsee Fall 3). Die durch die Gemeinde finanzierten Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein wurden über die Zeit kontinuierlich erhöht. Obwohl weder die Herausforderer des Status quo, noch die Verteidiger des Status quo für diesen Ausbau direkt die Initiative ergriffen und den Ausbau dieses Angebots forcierten, konnten zwei Typen von Wandelagenten beobachtet werden. Für die Herausforderer des Status quo erschien die minimale Veränderung beim Tagesfamilienverein als politisch opportun, weil die Verteidiger des Status quo einen solchen Ausbau nicht bekämpften. Die Herausforderer des Status quo verfolgten möglicherweise die Strategie, durch den Ausbau des Tagesfamilienvereins nicht erfolgte Veränderungen im Bereich der Kita zu kompensieren. Die Verteidiger des Status quo können im Hinblick auf den Tagesfamilienverein als Symbionten bezeichnet werden. Ihr Verhalten erinnert an Parasiten. Die Verteidiger des Status quo unterstützten einen Ausbau des Angebots beim Tagesfamilienverein deshalb, weil die Betreuung von Kindern durch Mütter in deren Privathaushalten ihrem traditionellen Familienbild am meisten entsprach und dieses wenig professionalisiertes Angebot im Vergleich zu einer Kita günstig war. Die Verteidiger des Status quo unterstützten den möglichst unveränderten Erhalt des Tagesfamilienvereins, weil dies ihren Interessen diente. Dies führte allerdings dazu, dass die steigende Nachfrage nach einem Angebot durch das günstige Angebot bei Tagesfamilien aufgefangen werden musste. Diese Konstellation von Wandelagenten führte dazu, dass das Angebot beim Tagesfamilienverein stetig ausgebaut wurde ohne jedoch grundlegende Änderungen beispielsweise bei der Bezahlung der Tagesfamilien oder der Professionalisierung der Administration vorzunehmen. Der Wandel kann daher als Übertragung bezeichnet werden.

Das Care-Arrangement in der Gemeinde Münchenbuchsee bestand im Jahr 2012 aus einem hoch professionalisierten Angebot in einer Kita mit pädagogisch ausgebildetem Personal und pädagogischen Grundsätzen bei der Betreuung sowie einem wenig professionalisierten Angebot beim Tagesfamilienverein. Auf der Ebene der Nutzerinnen zeigte sich, dass beide Angebote mit einem Versorgungsgrad zwischen 3.5 Prozent und

vier Prozent zu einem tiefem Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter führte. Die Nachfrage nach Betreuungsmöglichkeiten war auch im Jahr 2012 höher als das Angebot. Die Nutzungsmuster verdeutlichen, dass das hoch professionalisierte Angebot in der Kita überproportional häufig von Kindern aus hohen und mittleren Einkommensschichten genutzt wurde, während Familien aus tiefen Einkommensschichten das Angebot bei Tagesfamilien überproportional häufig nutzten. Beide Angebote wiesen somit ein tiefes Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer auf. Auf Seiten der Leistungserbringenden zeigte sich, dass angestellte Betreuungspersonen in der Kita über einen Lohn verfügten, der es Ihnen erlaubte einen eigenen Haushalt aufrecht zu erhalten, während der Lohn für Tagesmütter dafür nicht ausreichte. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden kann somit beim Angebot in der Kita als hoch und beim Tagesfamilienverein als tief bezeichnet werden. Auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden weisen beide Angebote weder ein positives noch ein negatives Wirkpotential auf.

## 6.4 Gemeinde Pieterlen

Die Gemeinde Pieterlen ist eine vergleichsweise kleine suburbane Gemeinde im Kanton Bern und liegt zehn Zugminuten von Biel entfernt (Einwohnerzahl 2010; 3426). Aufgrund des hohen Zentralisierungsgrades im Kanton Bern, weist Pieterlen wenige Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo auf. Zudem verfügt Pieterlen über einen relativ hohen Problemdruck. Auffällig ist vor allem der im Vergleich zu den anderen untersuchten Gemeinden im Kanton Bern hohe Anteil von Sozialhilfebezüglern und Arbeitslosen (siehe Tabelle 18).

In der Gemeinde Pieterlen existiert neben der Gemeindeversammlung (Legislative) ein Gemeinderat mit sieben Mitgliedern (Exekutive). Der Gemeinderat von Pieterlen bestand im Untersuchungszeitraum (2000-2002) aus drei FDP Mitgliedern und je zwei Mitgliedern aus der SVP und der SP. Sowohl die FDP als auch die SVP wiesen bei den Nationalratswahlen 2007 hohe Wähleranteile auf (siehe Tabelle 20). Gemäss den Aussagen aus den Interviews existierte im Untersuchungszeitraum eine hohe Anzahl von Familien, die ein traditionelles Familienmodell bevorzugten und auch lebten (Aussage Exekutivmitglied). Während die Mutterschaftsversicherung im Jahr 1999 lediglich von 31.7 Prozent der Stimmenden angenommen wurde, erzielte die Abstimmung betreffend Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft im Jahr 2004 einen Ja-Stimmen Anteil von 45.4 Prozent (Bundesamt für Statistik, BFS 2015b).

### 6.4.1 Entscheidungsprozess

Der Entscheidungsprozess in Pieterlen fällt in den Zeitraum zwischen dem Jahr 2000 und 2002. Im Jahr 2000 machte der Leiter des Sozialdienstes darauf aufmerksam, dass der Bedarf nach Pflegeplätzen und Tagespflegeplätzen und somit nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung steigt. Ende 2000 führte der Sozialdienst eine Bedürfnisabklärung mittels Zeitungsinseraten durch. Das Anliegen wurde in der Fürsorge- und Vormundschaftskommission besprochen.



Zu Beginn des Jahres 2001 beantragte der Sozialdienst zusammen mit der Fürsorge- und Vormundschaftskommission beim Gemeinderat eine Projektgruppe zu etablieren. Mitte April 2001 setzte der Gemeinderat eine Projektgruppe ein. Diese hatte den Auftrag eine Bedarfsabklärung durchzuführen und ein Konzept für ein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung zu erarbeiten. Mitglieder der Projektgruppe waren drei Gemeinderäte sowie die Präsidentin der Fürsorge- und Vormundschaftskommission. Im Jahr 2001 wurde neben einer Bedürfnisabklärung auch ein Informationsabend mit Vertretern der Elterngruppe, der Primarstufenkommission sowie der Kindergärten, des Frauenvereins (Träger der Spielgruppen), der Kirchgemeinden, sowie des Gewerbevereins durchgeführt (Juni 2001).

Die Projektgruppe entschied sich im Anschluss an diese Aktivitäten für die Ausarbeitung eines Konzepts für eine Kita, die nicht nur öffentlich unterstützt, sondern auch durch die Gemeinde bereitgestellt werden sollte. Gemäss der Intention dieser Projektgruppe sollte die Bereitstellung des Angebots zu einem späteren Zeitpunkt durch einen privaten Verein übernommen werden (Aussage Exekutivmitglied). Bereits im Mai 2001 stellte die Gemeinde bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) ein Gesuch zur finanziellen Unterstützung des Angebots über den kantonalen Lastenausgleich. Am 21. Dezember 2001 bestätigte die kantonale Gesundheits- und Fürsorgedirektion die finanzielle Unterstützung für zehn Plätze in einer Kita in der Höhe von 276'000 CHF pro Jahr (Amtliches Dokument Gemeinde Pieterlen 2001).

In der Folge verfasste die Projektgruppe Kita einen Antrag zuhanden des Gemeinderats. Sie beantragte die Eröffnung und Führung einer Kita sowie die Traktandierung des Geschäfts für die nächste Gemeindeversammlung. An der Gemeindeversammlung vom 4. Juni 2002 wurde die Etablierung einer Kita mit zehn Plätzen von einer Mehrheit der Bevölkerung gutgeheissen. Gemäss der Vorlage übernahm die Gemeinde eine Defizitgarantie von 70'000 CHF. Im September 2002 startete die Kita Luna mit einem Angebot, das zehn Plätze umfasste.

#### **6.4.2 Policy-Design Zeitpunkt t0**

Gemäss Interviewaussagen existierten in der Gemeinde Pieterlen vor dem untersuchten Entscheidungsprozess wenige Plätze bei Tagesfamilien (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Diese Tagesfamilien waren jedoch nicht einem Verein angeschlossen und es existierten auch keine kommunalen Regulierungen betreffend die Ausgestaltung dieses Angebots. Das Angebot wurde auf privater Basis nachbarschaftlich organisiert. Der Professionalisierungsgrad kann als tief bezeichnet werden. Kinder wurden direkt über den Sozialdienst vermittelt. Platziert wurden in diesem familiär-nachbarschaftlich organisierten Angebot vor allem Kinder von alleinerziehenden Müttern, die sich in sozial schwierigen Situationen befanden (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Diese Personen wurden dann finanziell durch die Gemeinde unterstützt. Allerdings existierte kein offizielles einkommensabhängiges Tarifsysteem.

### 6.4.3 Akteure, Strategie und Koalition

#### *Herausforderer des Status quo*

Der Leiter des Sozialdienstes sowie die Präsidentin der Fürsorge- und Vormundschaftskommission, die gleichzeitig FDP Mitglied war, haben das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die politische Agenda gesetzt. „Der Input kam vom Leiter Sozialdienst, der gesagt hat, dass man schauen müsse, dass man zu mehr Pflege- und Tagesplätzen komme, denn die kann man suchen aber findet man in der Regel nicht. Auf das hin wurden wir dann beim Gemeinderat vorstellig“ (Aussage Exekutivmitglied).

Diese Akteure haben erwirkt, dass eine Projektgruppe zum Thema familienergänzende Kinderbetreuung durch den Gemeinderat eingesetzt wurde (Aussage Exekutivmitglied). Präsiert wurde die Projektgruppe durch den Gemeinderat, der Vorsteher des Ressorts Schule war. Alle interviewten Personen haben darauf hingewiesen, dass der Leiter der Projektgruppe sowie die Präsidentin der Fürsorge- und Vormundschaftskommission zentrale Akteure waren, die das Projekt unterstützt und vorangetrieben haben. Beide Akteure waren Mitglieder der FDP. Diese Akteure werden in diesen Fall als Wandelagenten bezeichnet.

Obwohl der Input für eine Veränderung vom Leiter des Sozialdienstes kam, haben sich die Wandelagenten gemäss Interviewaussagen stark für die Etablierung einer Kita in der Gemeinde eingesetzt. Der Leiter der Projektgruppe und FDP Gemeinderat wurde gemäss Interviewaussagen während den Arbeiten am Projekt nicht nur zu einem starken Verfechter des Projekts Kita, sondern machte das Projekt zu einem persönlichen Anliegen, das er mit viel Engagement vorantrieb (Aussage Kita-Mitarbeiterin, Aussage Exekutivmitglied, Aussage Verwaltungsmitarbeiter). „Er war diese Person, die fast am meisten gerissen hat daran und das wollte“ (Aussage Verwaltungsmitarbeiter). Neben dem hohen persönlichen Engagement setzten sich die Wandelagenten offen für ihr Anliegen ein.

Die Wandelagenten wollten das bestehende System der familiär-nachbarschaftlich organisierten Kinderbetreuung weder unverändert erhalten noch wollten sie dieses reformieren. Im Rahmen ihrer Arbeit in der Projektgruppe forderten Sie öffentlich die Schaffung einer neuen politischen Massnahme, die Etablierung einer Kita. Um dieses Ziel zu erreichen setzten sie private Ressourcen ein. Die Wandelagenten können in diesem Fall daher als offene Angreiferinnen und Angreifer bezeichnet werden.

Die Wandelagenten verfügten aufgrund ihrer Positionen im Gemeinderat und als Präsidentin der Fürsorge- und Vormundschaftskommission nicht nur über Zugang zu politischen Entscheidungsträgern, sondern auch über ein grosses politisches Know-how. Sie verfügten somit über grosse politische Ressourcen.

#### *Verteidiger des Status quo*

Alle interviewten Personen haben darauf hingewiesen, dass die Wandelagenten zu Beginn mit ihrem Anliegen auch im Gemeinderat auf starken Widerstand stiessen. „Wenn ich zurück denke, am Anfang war man schon etwas kritisch. Die Frage war, ob man das überhaupt möchte, ob das überhaupt die Aufgabe der Gemeinde ist“ (Aussage Exekutivmitglied). Obwohl es zu Beginn starken Widerstand gegen das Projekt auch

von Seiten der FDP-Gemeinderäte gab, wurden in den Interviews SVP Sympathisanten als eigentliche Gegner des Projekts angesehen.

*“Die grössten Hindernissen waren dann nicht mehr auf Behördenebene, dort hat man bald einmal gesehen, dass dies zukunftsweisend ist für unsere Gemeinde und auch sehr attraktiv, wenn man so etwas anbieten kann. Aber in der Bevölkerung kamen dann Widerstände auf, hauptsächlich von rechter Seite, also SVP-Seite” (Aussage Exekutivmitglied).*

Offenbar etablierte sich auch in der Öffentlichkeit starker Widerstand gegen das Projekt *„Es ging in der Dorfbevölkerung weiter, dass dort Widerstände aufgekommen sind, hauptsächlich von rechter Seite, also SVP-Seite” (Aussage Exekutivmitglied)*. Teile der FDP, die SVP Gemeinderäte sowie vor allem die Anhänger der SVP in der Bevölkerung können aufgrund dieser Aussagen als Verteidiger des Status quo definiert werden.

Verschiedene Interviewpartner haben darauf hingewiesen, dass die Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung vor allem zu Beginn des Entscheidungsprozesses im Jahr 2000 hoch umstritten war (Aussagen Exekutivmitglieder). Die Verteidiger des Status quo sahen kein Bedürfnis nach einer staatlich unterstützten familienergänzenden Kinderbetreuung. *“Das haben wir nicht gehabt, das brauchen wir nicht, wieso soll die öffentliche Hand für die Kinderbetreuung aufkommen, dafür sollen die Eltern verantwortlich sein” (Aussage Exekutivmitglied)*. Die Bedürfnisabklärung wurde durch die konservativen aber auch durch die liberalen Gemeinderäte wieder und wieder in Frage gestellt und genauere Abklärungen wurden eingefordert. *„Das ist eine einfache Taktik. Wenn sie etwas bremsen wollen, dann sagen sie, das reicht noch nicht” (Aussage Exekutivmitglied)*. Trotz mehreren Bedarfsabklärungen in der Bevölkerung bestritten die Verteidiger des Status quo, dass eine Nachfrage nach einem Angebot bestehe.

#### *Strategie der Wandelagentinnen und Wandelagenten*

Die Wandelagenten verfolgten die Strategie, Unterstützung für das Projekt zu mobilisieren. *„Wir mussten weitere Akteure für das Anliegen mobilisieren, wir brauchten jemanden der dafür argumentierte” (Aussage Wandelagent)*. Um weitere Verbündete für ihre Wandelabsichten zu mobilisieren, haben die Wandelagentinnen und Wandelagenten verschiedene Handlungen vorgenommen.

Erstens haben sie das Projekt öffentlich vorgestellt und mit interessierten Kreisen diskutiert. *„Wir haben auch von Anfang an versucht, diese Vereine ins Boot zu holen, vor allem jene, die sich mit Kindern oder Jugendlichen auseinandersetzen, oder mit Eltern wie der Elternverein, die dann auch zu den Infoveranstaltungen gekommen sind” (Aussage Wandelagentin)*. Nach der Gründung der Kita war denn auch ein Mitglied des Elternvereins für längere Zeit im Vorstand. Dieses Vorgehen hat gemäss den Aussagen aus einem Interview zu einer breiteren Unterstützung des Projekts beigetragen. *„Ein gewisses Lobbying braucht es schon, schauen, wen man ins Boot holen kann, wo hat es noch Kreise, die mithelfen könnten” (Aussage Wandelagentin)*.

Zweitens verfolgten die Wandelagentinnen und Wandelagenten das Ziel, die weiteren FDP-Mitglieder im Gemeinderat vom Projekt zu überzeugen: *“Die SP hat das sowieso unterstützt, es war mehr die SVP-Seite*

im Dorf, die Widerstand geleistet hat. Eigentlich ging es um die Mobilisierung der eigenen Befürworter in der FDP“ (Aussage Wandelagentin). Das Ziel war es nicht, die Verteidiger des Status quo von der Massnahme zu überzeugen, sondern vielmehr die anfänglichen Gegner in der eigenen Partei der FDP vom Anliegen zu überzeugen. „Argumente zu finden für Leute, die an Traditionen festhalten wollen ist schwierig. Man muss eher die anderen gewinnen, dass diese eine gewisse Gegensteuer geben“ (Aussage Wandelagentin). Auffällig ist, dass sich die Wandelagenten in der Gemeinde Pieterlen zur Legitimierung ihres Anliegens schwerpunktmässig auf einen sozial-integrativen Frame bezogen. Der Bezug auf einen Arbeitsmarkt-Frame erscheint zweitrangig. Die Wandelagenten legitimierten ihre radikalen Wandelabsichten mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame. Die Etablierung einer Kita sollte kurzfristig dazu beitragen, Integrationsprobleme in der Schule zu verringern und langfristig sollte eine Investition in die frühkindliche Erziehung zur Reduktion der Sozialhilfefälle beitragen.

*„Das schlagende Argument war, dass wir Chancengleichheit wollen für alle Kinder und dass wir bei der Schule, wenn sie in die Schule gehen, dass alle etwa mit dem gleichen Rhythmus in diese Schule hineinkommen, also in den Kindergarten. Und wissen sie, diese ganze Immigrationgeschichte, die wir da diskutieren, wenn sie da nicht früh anfangen, mit den kleinen Knöpfen, dann klappt das nicht. Und wenn wir das gut machen in den Schulen, dann haben wir die Integration von der Kinderkrippe über den Kindergarten, Spielgruppe, Schule. Dann zieht es durch das ganze System und das ist auch noch wichtig. Gegen diese Argumente kann sich jeder vernünftig denkende Mensch nicht verschliessen“ (Aussage Wandelagent).*

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Wandelagenten in der Gemeinde Pieterlen die Strategie verfolgten, weitere Verbündete für ihre radikalen Wandelabsichten zu mobilisieren und dadurch eine Bewegung zu etablieren. Durch Öffentlichkeitsarbeit sowie einen starken Bezug auf einen sozial-integrativen Frame zur Legitimation ihres Anliegens, versuchten die Wandelagenten weitere Befürworter – vor allem bei FDP-Sympathisanten – für ihr Anliegen zu mobilisieren.

#### *Resultat der Koalitionenformierung*

Die Vorlage zur Etablierung einer Kita mit zehn Plätzen wurde von einer Mehrheit des Stimmvolkes im Juni 2002 angenommen. Gemäss den Aussagen aus den Interviews hat eine Mehrheitskoalition zwischen der SP sowie der FDP im Gemeinderat das Anliegen unterstützt (Aussage Wandelagenten).

#### **6.4.4 Policy-Design Zeitpunkt t1**

Nach dem beschriebenen Entscheidungsprozess wurde im Herbst 2002 eine Kita mit zehn Plätzen eröffnet. Diese Kita wurde als Teil der Verwaltung staatlich betrieben. Als Teil der öffentlichen Verwaltung sind die Angestellten der Kita in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen engagiert. Die Gemeinde übernimmt nicht nur die gesamten Verwaltungsaufgaben für die Kita, sondern bezahlt auch die Miete für das Haus, in dem die Kita eingerichtet wurde. Alle interviewten Personen haben darauf hingewiesen, dass das pädagogische Konzept der Kita über den kantonalen Anforderungen liegt. Aussagen aus den Interviews deuten zudem darauf hin, dass auch der Betreuungsschlüssel höher ist als durch die ASIV im Kanton Bern vorge-

schrrieben (Aussage Gemeindemitarbeiterin). Die zusätzlichen Personalkosten wurden durch die Gemeinde finanziert. Der Grad der Professionalisierung kann damit als hoch bezeichnet werden. In Tabelle 27 wird die Ausgestaltung des Angebots dargestellt.

*Tabelle 27: Policy-Design der Massnahme, Gemeinde Pieterlen, Kita, Stand 2013*

Regulierung	Kita
Organisation der Leistungserbringung (öffentlich/privat)	Öffentlicher Leistungserbringer (Gemeinde Pieterlen)
Professionalisierungsgrad:	
- Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen	Ausbildungsanforderungen gemäss ASIV (pädagogische Ausbildung erforderlich)
- Betreuungsschlüssel	Für bis zu 12 Kinder eine ausgebildete und eine nicht ausgebildete Betreuungsperson, 13-18 Kinder zwei ausgebildete und eine nicht ausgebildete Betreuungsperson
Pädagogisches Konzept	Pädagogisches Konzept erforderlich
Öffnungszeiten	Mindestens 11.5 Stunden pro Tag, fünf Tage die Woche und 235 Tage pro Jahr

Aufgrund der kantonalen Mitfinanzierung des Angebots, verfügt die Kita in Pieterlen über das in der ASIV vorgeschriebene Tarifsysteem (Siehe Kapitel 6.1.3). Es existieren einkommensabhängige Tarifsysteme.

Im Jahr 2002 bestand das Angebot aus zehn Vollzeitplätzen. Dafür wurde ein Budget von 276'000 CHF pro Jahr aufgewendet. Dieser Betrag wurde durch den Kanton bezahlt. Die Gemeinde übernahm eine Defizitgarantier von 70'000 Franken, die jedoch niemals in Anspruch genommen wurde (Aussage Verwaltungsmitarbeiter).

Die Kita sollte für Kinder aus verschiedenen sozialen Schichten während der beruflichen Tätigkeit der Eltern eine professionelle Betreuung zur Verfügung stellen (Gemeinderat Pieterlen 2002). Auch bei schwierigen Familiensituationen soll die Kita helfen. Offiziell sollte die Kita damit zu einer höheren Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf beitragen sowie die soziale, sprachliche und kulturelle Integration von Kindern aus benachteiligten sozialen Schichten fördern. Der politische Wandel in der Gemeinde Pieterlen wird deshalb als Ersetzung bezeichnet.

#### 6.4.5 Form des politischen Wandels

Vor der Etablierung einer Kita im Jahr 2002 existierte ausser einem familiär-nachbarschaftlich organisierten Angebot bei Tagesfamilien kein staatlich reguliertes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung (siehe Kapitel 6.4.2). Beim politischen Wandel in Pieterlen wurde ein staatlich reguliertes Angebot mit neuen Instrumenten und Settings eingeführt. Das bestehende informelle (nicht rechtlich verankerte) Regelwerk der familiär-nachbarschaftlich organisierten Kinderbetreuung wurde durch eine staatlich angebotene und finanzierte Kita ergänzt. Die Kita wurde öffentlich finanziert und es wurden einkommensabhängige Tarifsysteme eingeführt. Zudem wurde die Kinderbetreuung durch die Gemeinde angeboten, was der Einführung eines neuen Instruments entspricht. Zudem wurden auch die öffentlichen finanziellen Mittel für die familienergänzende Kinderbetreuung erhöht, was einer Anpassung des Settings entspricht. Gleichzeitig

konnte eine Veränderung der Ziele, die mit der familienergänzenden Kinderbetreuung verfolgt wurden, beobachtet werden. Während das Angebot bei den privat organisierten Tagesfamilien lediglich vom Sozialdienst vereinzelt als ein Instrument der Armuts- und Fürsorgepolitik der Gemeinde genutzt wurde, sollte durch die Kita ein politisches Ziel verfolgt werden. Die Kita sollte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern sowie die soziale, sprachliche und kulturelle Integration von Kindern aus benachteiligten sozialen Schichten ermöglichen.

#### 6.4.6 Prozessanalyse

Die offenen Angreiferinnen und Angreifer befanden sich in der suburbanen Berner Gemeinde Pieterlen in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Obwohl die Gemeinde Pieterlen als suburbane Gemeinde über einen statistisch gesehen hohen Problemdruck verfügte, verdeutlichen die Ergebnisse aus der Fallstudie, dass der Problemdruck, respektive die Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung hoch umstritten war (siehe Kapitel 6.4.3). Die Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung wurde von einer Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderats mindestens zu Beginn des Entscheidungsprozess bestritten.

In diesem Kontext versuchten die Wandelagenten die Zweckmässigkeit der Massnahme im Hinblick auf verschiedene aktuelle Probleme der Gemeinde aufzuzeigen. Die Wandelagenten bezogen sich in ihrer Argumentation zur Legitimierung ihrer radikalen Wandelabsichten vor allem auf die hohen Arbeitslosenzahlen und Sozialhilfefälle in der Gemeinde Pieterlen. „Die Gemeinde Pieterlen hatte etwa das Flair, Sozialfälle anzuziehen. Wir haben sehr viele Sozialhilfefälle, weil es billige Wohnungen gibt. Wir haben viele Familien mit tiefen Einkommen, sozial schwächere und Ausländer angezogen“ (Aussage Wandelagent).

Zur Legitimation ihrer radikalen Wandelabsichten bezogen sie sich nicht (mehr) auf die durchgeführte Bedürfnisabklärung, sondern auf die hohe Anzahl Sozialhilfebezüger und Personen mit Migrationshintergrund. Das zentrale Argument der Wandelagenten für die Institutionalisierung einer Kita wurde die soziale Integration von Kindern aus sozial benachteiligten Familien. Dies sollte kurzfristig dazu beitragen, Integrationsprobleme in der Schule zu verringern und langfristig sollten dadurch die Sozialausgaben der Gemeinde reduziert werden (siehe Kapitel 6.4.3).

Die interviewten Wandelagenten waren sich darin einig, dass diese Argumente dazu beitrugen, vormalige Verteidiger des Status quo in der FDP von der Zweckmässigkeit der Etablierung einer Kita zu überzeugen. „Ich glaube, das war das erste, was wir bewirken mussten, ein Umdenken: Dass es nicht nur ein Aufwand ist, den man betreibt, sondern dass diese Tagesstätten auch etwas zurückbringen“ (Aussage Wandelagentin). Durch den Bezug auf einen sozial-integrativen Frame gelang es den Wandelagenten den hohen Problemdruck in der Gemeinde für ihr Anliegen strategisch auszunutzen.

Wie die Interviewaussagen verdeutlichen, kannten die Wandelagenten zudem die Unterstützungsinstrumente von Bund und Kanton.

*„Dann ein weiterer guter Punkt war die Anstossfinanzierung des Bundes. Wir waren da gut informiert, weil der Generalsekretär der Bundesversammlung war unser Gemeindepräsident. Wir haben dann immer genau gewusst wie diese Debatten gelaufen sind. Die Finanzierung durch den Bund war ein wichtiges Argument um eine Mehrheit zu schaffen“ (Aussage Wandelagent).*

Im Prozess der Koalitionenformierung bezogen sie sich immer wieder auf die Möglichkeit zur kantonalen, respektive nationalen Mitfinanzierung des Angebots. Dies hat gemäss den Aussagen der Wandelagenten dazu beigetragen, dass sie eine Mehrheitskoalition für ihre radikalen Wandelabsichten etablieren konnten. *„Wenn sie sagen können, ein grosser Teil kann über den Bund abgerechnet werden, dann ist das schon toll. Ob das jetzt ohne auch geklappt hätte, weiss ich nicht. Es war sicher praktisch, dass dieses Thema auch national auf der politischen Agenda stand. Dann können sie da auch gerade etwas den Rückenwind mitnehmen“ (Aussage Wandelagent).* Bereits in der Botschaft an die Gemeindeversammlung wurde darauf hingewiesen, dass der Aufwand für die Kita lastenausgleichsberechtigt ist (Gemeinderat Pieterlen 2002).

Durch den Bezug auf einen sozial-integrativen Frame gelang es den Wandelagenten den hohen Problemdruck im Prozess der Koalitionenformierung strategisch auszunutzen. Dabei stand weniger der tatsächliche Bedarf nach einem Angebot im Zentrum ihrer Strategie, sondern vielmehr der vergleichsweise hohe Anteil an Sozialhilfebezügern sowie Probleme bei der Integration von ausländischen Kindern in die Schule. Die Kita sollte kurzfristig dazu beitragen, Integrationsprobleme in der Schule zu vermindern und langfristig einen Beitrag zur Reduktion der Sozialhilfeausgaben leisten. Zudem verdeutlichen die Quellen, dass die Wandelagenten im politischen Entscheidungsprozess mehrfach darauf hinwiesen, dass das Angebot durch Kanton und Bund finanziell unterstützt wurde. Sie brachten die Möglichkeit zur kantonalen Mitfinanzierung des Angebots im politischen Entscheidungsprozess aktiv ein und nutzten diese Möglichkeit im Prozess der Koalitionenformierung strategisch aus.

Verschiedene Interviewpartner haben zudem darauf hingewiesen, dass es für den Erfolg der Wandelagenten zentral war, dass die Wandelagentin und der Wandelagent Vertreter der FDP waren. *„Ich glaube, das war wichtig, dass ein FDP-Gemeinderat dort gezogen hat, denn er war auch sehr akzeptiert bei den restlichen Gemeinderatsmitgliedern und bei den Mitgliedern der gleichen Partei, ich glaube, sonst hätten wir wohl noch etwas länger gekämpft“ (Aussage Exekutivmitglied, Aussage Wandelagent).* Und weiter:

*„Wer massgebend mitgearbeitet hat, ist eine FDP Vertreterin. Durch sie habe ich gelernt, dass es besser ist, sich an Frauen auch in halbrechten Parteien zu wenden um etwas aufzugleisen. Das nützt manchmal mehr als an jemanden der SP, der sowieso abgeschrieben wird. Die Frauen der Mitteparteien für ein Anliegen zu gewinnen, das hilft sehr viel“ (Aussage Kita-Mitarbeiterin).*

#### **6.4.7 Potentielle Wirkungen**

##### *Ebene der Nutzerinnen und Nutzer*

In Pieterlen standen im Jahr 2002 zehn Vollzeitplätze für ungefähr 137 Kinder im Alter zwischen null bis vier Jahren zur Verfügung. Dies ergibt einen Versorgungsgrad von 7.5 Prozent. Von einigen Akteuren wur-

de dieses Angebot als klar nachfragedeckend eingestuft (Aussage Exekutivmitglied). Andere Interviewpartnerinnen äusserten sich kritischer und waren der Ansicht, dass es ein weiteres Angebot durch einen Tagesfamillienverein geben sollte. „Ein Angebot bei Tagesfamilien, das auch Nächte, Randstunden und Wochenende abdecken könne, fehlt ganz eindeutig“ (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Zudem gebe es in der Kita zu wenige Plätze für Kleinkinder im Alter von null bis ein Jahr. Zudem existierten gemäss Interviewaussagen in der Kita immer etwa Wartelisten mit zehn Kindern (Aussage Kita-Mitarbeiterin).

Mit 7.5 Prozent liegt der Versorgungsgrad unter dem Schweizer Durchschnitt von elf Prozent. Die Ansichten divergierten, ob dieses Angebot die Nachfrage deckte oder nicht. Aufgrund dieser Daten wird das Potential des Angebots für die Gleichstellung der Geschlechter aus der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als tendenziell tief bezeichnet.

Tabelle 28 fasst die einkommensabhängigen Nutzungsmuster zusammen. Es zeigt sich, dass Kinder aus tiefen Einkommensschichten das Angebot überproportional häufig nutzen, während Kinder aus mittleren und hohen Einkommensschichten leicht unterrepräsentiert sind. Diese einkommensabhängigen Nutzungsmuster wurden auch in den Interviewaussagen bestätigt. „Wir haben hier in Pieterlen auch einen hohen Anteil an fremdsprachigen Kindern aus Gastarbeiterfamilien. Häufig gehen dann diese Kinder in die Kita. Auch aus Überlegungen, dass sie integriert werden. Also auch wenn die Mutter zu Hause ist. Wo man sagt, das ist eine Investition in später, wenn diese Kinder integriert sind. Weil sie zum Beispiel die Sprache eher lernen“ (Aussage Verwaltungsmitarbeiter). Und weiter: „Die Realität ist, dass wir viele Kinder haben, die über den Sozialdienst zu uns kommen, die zu Hause schwierige Verhältnisse haben“ (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Aufgrund dieser Daten wird das Wirkpotential des Policy-Designs für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer beim Angebot in der Gemeinde Pieterlen als hoch eingestuft.

*Tabelle 28: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Kita Pieterlen (2011)*

	Gerechter Anteil an Plätzen	Beobachteter Anteil an Plätzen
Tiefe Einkommensschichten	6.70 (33.5%)	8.50 (43%)
Mittlere Einkommensschichten	12.20 (61%)	10.70 (53%)
Hohe Einkommensschichten	1.10 (5.5%)	0.80 (4%)

Quelle: Gesundheits- und Fürsorgedirektion und Steuerverwaltung des Kantons Bern

### *Ebene der Leistungserbringenden*

In der Kita waren sechs Frauen mit tertiärem Abschluss zu insgesamt 440 Stellenprozent angestellt (schriftliche Befragung). Der durchschnittliche Anstellungsgrad betrug somit 73 Prozent. Alle sechs Angestellten verfügten gemäss Interviewaussagen über einen monatlichen Lohn von mindestens 3400 CHF brutto. Dieser Lohn erlaubt die Aufrechterhaltung eines unabhängigen Haushalts und damit die soziale Unabhängig-



keit von einem männlichen Ernährer. Daher wird das Potential dieses Angebots für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden als hoch bezeichnet.

Die Daten zum sozioökonomischen und soziokulturellen Hintergrund der Betreuungspersonen verdeutlichen, dass Frauen aus tiefen sozialen Schichten sowie auch Frauen mit Migrationshintergrund im Angebot arbeitstätig waren (siehe Tabelle 29). Dieser Umstand wurde auch in den Interviews hervorgehoben. Frauen aus sozial schwierigen Umständen werden in der Kita bewusst angestellt, damit diese eine Chance auf eine gute Ausbildung oder eine gute Anstellung bekommen (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden kann bei diesem Angebot als hoch bezeichnet werden.

*Tabelle 29: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Leistungserbringende, Kita Pieterlen (2011)*

Indikator	Resultate
Anteil Betreuungspersonen mit Migrationshintergrund?	Zwei von sechs Angestellten
Anteil Betreuungspersonen aus unterschiedlichen Einkommenschichten?	Eine von tiefen Einkommenschichten (16.6% beobachtet vs. 33.7% gerecht), null von hohen Einkommenschichten (0% beobachtet vs. 5.6% gerecht).

Quelle: schriftlicher Fragebogen Gemeinde Pieterlen

#### 6.4.8 Zusammenfassung

Die suburbane Gemeinde Pieterlen im Kanton Bern verfügt über einen hohen Problemdruck und befindet sich in einem zentralisierten Kanton (wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo). Im Untersuchungszeitraum (2000-2002) wurde die Gemeinde von einer konservativ-liberalen Mehrheit im Gemeinderat regiert (SVP und FDP). In der Gemeinde Pieterlen existierte vor dem untersuchten Entscheidungsprozess ein beschränktes Angebot an Plätzen bei privaten Tagesfamilien, die jedoch nicht staatlich unterstützt wurden. In einem relativ kurzen Entscheidungsprozess in den Jahren zwischen 2000 und 2002 entschied sich die Gemeinde zur staatlichen Unterstützung einer Kita, die durch die Gemeinde bereitgestellt wird.

In der Gemeinde Pieterlen waren der Vorsteher des Ressorts Schule sowie die Präsidentin der Fürsorge- und Vormundschaftskommission die zentralen Akteure, die die Etablierung einer Kita forderten. Beide Akteure waren Mitglieder der FDP. Diese Wandelagenten forderten öffentlich die Etablierung einer Kita und somit weder den Erhalt noch die Veränderung bestehender Institutionen. Die offenen Angreifer setzten sich gegen starken Widerstand von Seiten der SVP und anfänglich auch von Seiten der FDP durch. Die Verteidiger des Status quo bezweifelten die Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung trotz der Durchführung verschiedener Bedarfsabklärungen in der Bevölkerung.

In diesem Kontext bezogen sich die Wandelagenten zur Legitimation ihrer radikalen Wandelabsichten auf einen sozial-integrativen Frame. Die Kita wurde als eine soziale Investition in Kinder aus sozial schlecht gestellten Familien oder Familien mit Migrationshintergrund dargestellt. Durch die hoch professionalisierte

Betreuung in der Kita sollten Integrationsprobleme in der Schule reduziert und langfristig auch Sozialhilfegaben gesenkt werden. Gleichzeitig bezogen sich die Wandelagenten auf die Möglichkeit der kantonalen Mitfinanzierung des Angebots. Der Institutionalisierung einer Kita mit zehn Plätzen stimmte das Volk im Juni 2002 zu. Der Entscheidungsprozess endete mit der Ersetzung einer Massnahme.

Das Care-Arrangement in der Gemeinde Pieterlen bestand nach Abschluss des Entscheidungsprozess aus einem hoch professionalisierten Angebot in einer Kita, in dem mehr pädagogisch ausgebildete Personen angestellt wurden, als durch den Kanton bezahlt werden. Das Angebot zeichnete sich zudem durch ein spezielles pädagogisches Konzept aus.

Das Wirkpotential dieses Angebots für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen können als tendenziell tief bezeichnet werden. Bei einem Versorgungsgrad von 7.5 Prozent bestanden Wartelisten für die Kita. Es zeigte sich, dass das hoch professionalisierte Angebot von Kindern aus sozial schwächer gestellten Familien überproportional genutzt wurde. Das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf Ebene der Nutzerinnen und Nutzer kann als hoch bezeichnet werden. Alle angestellten Personen verfügten über Löhne, die den Mindestlohn überschreiten. Zudem wurde Wert darauf gelegt, Personen aus sozial benachteiligten Verhältnissen im Angebot zu beschäftigen. Damit verfügt das Angebot auf der Ebene der Leistungserbringenden sowohl für die Gleichstellung der Geschlechter als auch für die soziale Kohäsion über ein hohes Wirkpotential.

## 6.5 Gemeinde Riggisberg

Als eine vergleichsweise grosse ländliche Gemeinde im Kanton Bern, verfügt Riggisberg über einen relativ tiefen Problemdruck und es existieren wenige Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo (Einwohnerzahl 2010; 2359). Die Gemeinde Riggisberg ist grösser als ihre Nachbargemeinden. Deshalb kommt ihr eine regionale Zentrumsfunktion zu. Riggisberg ist Sitzgemeinde der Regionalen Sozialen Dienste (RSD), bei dem auch die in dieser Arbeit untersuchte Gemeinde Mühlethurnen angeschlossen ist (siehe Kapitel 6.6).

Neben der Gemeindeversammlung (Legislative) existiert in Riggisberg ein Gemeinderat mit sieben Mitgliedern (Exekutive). Im Untersuchungszeitraum war der Gemeinderat von Riggisberg zusammengesetzt aus vier SVP Vertretern sowie drei Parteilosen. Letztere wurden von den Interviewpartnern als mitte-rechts politisierend eingestuft (Aussagen Exekutivmitglieder). Neben der SVP existierte in der Gemeinde Riggisberg keine andere Partei. Damit existierte kein Vertreter oder Vertreterin einer linken Partei im Gemeinderat. Die SVP konnte auch bei den Nationalratswahlen im Jahr 2007 den höchsten Wähleranteil auf sich vereinen. Die SVP weist einen Wähleranteil von 51 Prozent auf, was auch im Vergleich zu den anderen in dieser Arbeit untersuchten ländlichen Gemeinden im Kanton Bern ein hoher Wähleranteil darstellt (siehe Tabelle 20). Die SP wies mit 13.2 Prozent Wählerstimmen einen im Vergleich zu den anderen untersuchten ländlichen Gemeinden einen tiefen Wähleranteil auf.

Aufgrund der Interviewaussagen ist eine Einschätzungen betreffend die Einstellung der Bewohner und Bewohnerinnen in Bezug auf die Familienpolitik nicht möglich. Die Abstimmungsergebnisse für Vorlagen im

Bereich der Familienpolitik auf der nationalen Ebene verdeutlichen, dass die Zustimmung für die Modernisierung der Familienpolitik über die Jahre zugenommen hat. Während die Mutterschaftsversicherung im Jahr 1999 lediglich von 27.9 Prozent der Stimmenden angenommen wurde, erzielte die Abstimmung betreffend Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft im Jahr 2004 eine knappe Minderheit von 48.6 Prozent Ja-Stimmen (Bundesamt für Statistik, BFS 2015b).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die SVP in der Gemeinde Riggisberg einen überdurchschnittlich hohen Wähleranteil aufweist und während des untersuchten Zeitraums auch im Gemeinderat mit einer absoluten Mehrheit über eine starke politische Stellung verfügte.

### **6.5.1 Entscheidungsprozess**

Der untersuchte Entscheidungsprozess in Riggisberg umfasst den Zeitraum zwischen 2008 und 2010. Im Jahr 2008 fragte die Kita Merlin aus Bern die Gemeinde an, ob sich Riggisberg bei ihrer Kita anschliessen wolle. Diese Anfrage wurde von der zuständigen Gemeinderätin für das Ressort Soziales in die Kommission der Regionalen Sozialen Dienste (KRSD) getragen (Aussage Exekutivmitglied). Noch im selben Jahr setzte die KRSD eine Arbeitsgruppe zum Thema familienergänzende Kinderbetreuung ein.

In einem ersten Schritt prüfte die Arbeitsgruppe, welche Angebote in der Umgebung bereits existierten. Die Recherchen ergaben, dass neben der Kita Merlin in Bern ein Tagesfamilienverein in Schwarzenburg existierte. In einem zweiten Schritt führte die KRSD eine regionale Bedürfnisabklärung in den Mitgliedergemeinden durch. Gemäss Interviewaussagen war der Rücklauf der Umfrage nicht überwältigend (Aussage Exekutivmitglied). Gleichzeitig verdeutlichte diese Abklärung, dass in allen Gemeinden ein Bedarf für ein Angebot bei Tagesfamilien bestand.

In der Folge nahmen die Mitglieder der Arbeitsgruppe der KRSD mit dem Tagesfamilienverein Schwarzenburg Kontakt auf. Der Tagesfamilienverein Schwarzenburg war offen für einen Anschluss der Mitgliedergemeinden an den Tagesfamilienverein. Die Option des Anschlusses der Gemeinde Riggisberg an die Kita Merlin fiel damit weg.

Im Jahr 2009 stellte jede einzelne Mitgliedergemeinde der KRSD einen Antrag an den jeweiligen Gemeinderat betreffend dem Beitritt zum Tagesfamilienverein Schwarzenburg. Die Entscheidung betreffend dem Beitritt wurde in allen Gemeinden durch den Gemeinderat gefällt (Aussage Exekutivmitglieder, Aussage Gemeindeschreiberin). Der Gemeinderat von Riggisberg entschied sich für einen Beitritt. Im Frühling 2010 wurde ein Zusammenarbeitsvertrag mit dem Tagesfamilienverein Schwarzenburg abgeschlossen. Im Jahr 2010 startete das regionale Angebot des Tagesfamilienverein Gantrisch.

### **6.5.2 Policy-Design Zeitpunkt t0**

Gemäss Interviewaussagen existierte vor dem untersuchten Entscheidungsprozess in der Gemeinde Riggisberg bereits eine familiär-nachbarschaftlich organisierte Kinderbetreuung. „Das waren Hausfrauen, die sich im nachbarschaftlichen Rahmen unterstützten. Wenn die Nachbarin arbeiten ging, dann schaute man zum

Nachbarskind“ (Aussage Exekutivmitglied). Diese Tagesfamilien waren jedoch weder einem Verein angeschlossen, noch wurden sie durch die Gemeinde finanziell unterstützt oder reguliert. Die familiär-nachbarschaftlich organisierte Kinderbetreuung war privat organisiert. Es existierten weder Ausbildungsanforderungen an die Betreuungspersonen noch weitere Qualitätsvorschriften, wie ein Betreuungskonzept. Das Angebot kann damit als wenig professionalisiert bezeichnet werden. Zudem existierte kein einkommensabhängiges Tarifsysteem. Weil das Angebot nicht öffentlich unterstützt wurde, gab es auch kein öffentliches Ziel, das durch das Angebot erreicht werden sollte.

### 6.5.3 Akteure, Strategie und Koalition

#### *Herausforderer des Status quo*

In der Gemeinde Riggisberg existierten keine Wandelagenten, die das Thema eigeninitiativ auf die politische Agenda setzten. Eine wichtige Rolle spielte jedoch die Gemeinderätin und Vorsteherin des Ressorts Soziales, die als Parteilose im Gemeinderat vertreten war. Sie wird für diesen Fall als Wandelagentin bezeichnet. Nachdem die Kita Merlin aus Bern bei der Gemeinde Riggisberg eine Anfrage platziert hatte, setzte sie das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die politische Agenda der KRSD. Die Sozialvorsteherin setzte allerdings keine privaten Ressourcen für Wandel ein, die über das von Amtes wegen erforderliche Engagement gingen.

Die Einstellung der Wandelagentin bezüglich Wandel kann als ambivalent bezeichnet werden. Zwar war sie der Ansicht, dass veränderte Lebensformen von Frauen möglicherweise zu einer erhöhten Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung geführt haben, gleichzeitig wies sie aber auch darauf hin, dass traditionelle Betreuungsformen in der Gemeinde Riggisberg noch vorherrschend seien und entsprechend keine grosse Nachfrage bestehe (Aussage Wandelagentin). Sie hatte bezüglich einem Wandel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung keine fixe Meinung. Durch den Anschluss an den Tagesfamilienverein Gantrisch, verfolgte die Wandelagentin jedoch wenig radikale Wandelabsichten. Durch die staatliche Unterstützung eines Tagesfamilienvereins konnte das bestehende System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung möglichst unverändert beibehalten werden. Aufgrund dieser Informationen wird die Wandelagentin in der Gemeinde Riggisberg als Opportunistin bezeichnet.

Die Wandelagentin war im Gemeinderat vertreten und verfügte somit über Zugang zu politischen Entscheidungsgremien und politisches Know-how.

#### *Verteidiger des Status quo*

Gemäss den Aussagen aus den Interviews gab es im Gemeinderat keine Diskussionen betreffend dem Antrag zum Anschluss der Gemeinde an den Tagesfamilienverein Gantrisch (Aussage Exekutivmitglied, Aussage Gemeindeschreiberin). Verschiedene Interviewaussagen deuten jedoch darauf hin, dass Vertreter der SVP in der Gemeinde Riggisberg gegenüber dem Ausbau eines Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung eher skeptisch eingestellt waren (Aussagen Exekutivmitglieder) „Ich habe schon gewisse

Vorteile gesehen [Anm.CZ: von der familienergänzenden Kinderbetreuung], aber meine persönliche Einstellung ist eigentlich schon, dass man versucht sehr viel Kindererziehung aus der Familie raus zu delegieren, das finde ich persönlich nicht so gut“ (Aussage Exekutivmitglied). Und weiter: „Ich bin der Ansicht, dass der Staat möglichst wenig Einfluss nehmen sollte auf die Betreuung“ (Aussage Exekutivmitglied).

#### *Strategie der Wandelagentin*

Obwohl der Anschluss der Mitgliedergemeinden der KRSD an verschiedene Angebote, wie Kita oder Tagesfamilienverein, in der KRSD diskutiert wurde, entschieden sich die Akteurinnen in der KRSD für eine möglichst minimale Veränderung zum vorher existierenden System der familiär-nachbarschaftlich organisierten Kinderbetreuung. Mit dem Anschluss an den Tagesfamilienverein Gantrisch, schlug die Wandelagentin einen wenig radikalen Wandel vor. Dadurch konnte das bereits vorher in der Gemeinde existierende System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung weitgehend unverändert weitergeführt werden.

Die Forderung nach einer Kita erschien der Wandelagentin als zu riskant: „Es bestand grundsätzlich eine Ablehnung gegen die Etablierung einer neuen Institution, wie beispielsweise einer Kita. Nicht nur im Gemeinderat, sondern auch in der Dorfbevölkerung“ (Aussage Wandelagentin). Wie die Aussagen aus einem Interview verdeutlichen, wollte man in diesem Kontext möglichst wenig Eigeninitiative entwickeln. „Wir in der KRSD wollten das Rad nicht neu erfinden. Nicht so viel Eigeninitiative entwickeln“ (Aussage Exekutivmitglied) und nichts Neues, wie eine Kita, fordern.

Die Wandelagentinnen schlugen einen wenig radikalen Wandel vor, der in der durch die SVP dominierten Gemeinde auf wenig Opposition stiess und keine ideologischen Diskussionen hervorrief. Der vorgeschlagene wenig radikale Wandel in der Form eines Anschluss an einen bereits existierenden Tagesfamilienverein führte im SVP dominierten Gemeinderat von Riggisberg denn auch zu keiner Debatte (Aussage Wandelagentin, Aussage Gemeindeschreiberin).

#### *Resultat der Koalitionenformierung*

Der Wandelagentin gelang es für ihre wenig radikale Forderung nach Wandel eine Mehrheitskoalition zu etablieren. Der von SVP Vertretern dominierte Gemeinderat in Riggisberg befürwortete den Anschluss an den Tagesfamilienverein Gantrisch einstimmig (Aussage Wandelagentin, Aussage Gemeindeschreiberin).

#### **6.5.4 Policy-Design Zeitpunkt t1**

Nach dem untersuchten Entscheidungsprozess existierte in der Gemeinde Riggisberg ein Zusammenarbeitsvertrag mit dem Tagesfamilienverein Gantrisch. Beim Tagesfamilienverein handelt es sich um ein wenig professionalisiertes Angebot, bei dem Frauen oder Männern in den eigenen Haushalten Kinder von anderen Eltern betreuen. Die Tageseltern müssen weder über eine pädagogische Ausbildung verfügen, noch muss für die Betreuung der Kinder ein pädagogisches Konzept erarbeitet werden. Gemäss den Vor-

schriften aus der ASIV muss der Tagesfamilienverein die Eignung aller Familien abklären und die Vermittlung zwischen abgebenden und aufnehmenden Eltern organisieren (siehe Kapitel 6.1.4). Die Leistungserbringung erfolgt auf privater Basis. Durch die staatliche Finanzierung wurde allerdings ein einkommensabhängiges Tarifsysteem eingeführt (gemäss ASIV). Das Tarifsysteem orientiert sich an den kantonalen Vorgaben (siehe Tabelle 30). Gemäss Interviewaussagen können alle finanziellen Aufwendungen der Gemeinde über den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden (Aussage Wandelagentin). Tabelle 30 fasst die Ausgestaltung des Angebots in der Gemeinde Riggisberg zusammen.

*Tabelle 30: Policy-Design der Massnahme, Gemeinde Riggisberg, Tagesfamilien, Stand 2012*

Regulierung	Tagesfamilien
Organisation des Leistungserbringers (öffentlich/privat)	Privat, Verein
Grad der Professionalisierung:	
- Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen	Jede Art von Vorbildung möglich: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einführungskurs von 18 Stunden</li> <li>- Nothelferkurs für Kleinkinder</li> <li>- Jährliche Weiterbildung von mind. 3 Stunden</li> </ul>
- Betreuungsschlüssel	Total fünf Kinder pro Tagesmutter respektive – vater (Tageskinder plus Eigene)
Pädagogisches Konzept	Nicht vorhanden
Öffnungszeiten	24 Stunden pro Tag, sieben Tage die Woche, 365 Tage im Jahr*.

\*Die Betreuungszeiten sind davon abhängig, ob sich Tageseltern finden, die entsprechende Betreuungszeiten abdecken können.

Für alle Gemeinden zusammen leistete der Tagesfamilienverein Gantrisch im Jahr 2011 27'103 Betreuungsstunden (Interviewaussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Pro Gemeinde ergibt das 2464 Betreuungsstunden pro Jahr.<sup>63</sup>

An der Gemeinderatssitzung wurde gemäss dem Protokoll sowie Aussagen aus den Interviews nicht über die Ziele diskutiert, die mit einem Anschluss der Gemeinde an den Tagesfamilienverein erreicht werden sollten. Die KRSD erwägte einzig, dass „grundsätzlich jede Gemeinde über ein familienergänzendes Betreuungsangebot verfügen sollte“ (Gemeinderat Riggisberg 2009). Durch die Unterstützung des Tagesfamilienvereins wurden offenbar keine offiziellen politischen Ziele verfolgt.

### 6.5.5 Form des politischen Wandels

Durch den politischen Wandel in der Gemeinde Riggisberg wurde keine neue Regel mit neuen Instrumenten und Settings eingeführt. Das bereits existierende familiär-nachbarschaftlich organisierte System der

<sup>63</sup> Der Tagesfamilienverein Gantrisch erbringt Leistungen in elf Gemeinden. Bei diesem Wert handelt es sich um einen nach Einwohnerzahl der Gemeinden ungewichteten Wert. Von daher besteht die Gefahr, dass der Umfang Angebot für die einzelnen Gemeinden über- respektive unterschätzt wird. Allerdings konnten beim Tagesfamilienverein Gantrisch keine genaueren Zahlen verfügbar.

Kinderbetreuung wurde im Rahmen des Tagesfamilienvereins institutionalisiert und damit mindestens teilweise öffentlich reguliert. Das bereits vorher bestehende Angebot wurde neu durch die Gemeinde mitfinanziert, was einer Anpassung der Settings entspricht. Das bestehende private System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung wurde unverändert erhalten. Nach wie vor erfolgte die Betreuung von Kindern auf privater Basis durch Tageseltern in deren Haushalten. Gleichzeitig wurden im Rahmen des Wandels auch keine offiziellen Ziele formuliert. Deshalb wird der politische Wandel in der Gemeinde Riggisberg als Übertragung bezeichnet.

### 6.5.6 Prozessanalyse

Die als Opportunistin bezeichnete Wandelagentin befand sich in der ländlichen Berner Gemeinde in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Auch die interviewten Personen waren sich darin einig, dass die Nachfrage nach Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde Riggisberg eher tief war. „Bei uns auf dem Land ist die familienergänzende Kinderbetreuung weniger ein Thema. Dass die kleinen Kinder nicht betreut werden können ist selten. Bei uns gibt es immer noch Grossmütter, es hat viele Bauernfamilien oder es hat Nachbarinnen, die einem zum Kind schauen“ (Aussage Exekutivmitglied, Aussage Gemeindeschreiberin). Gemäss einer Bedürfnisabklärung bestand vor allem eine Nachfrage nach Betreuung bei Tagesfamilien. Zudem verfügte die SVP über eine Mehrheit im Gemeinderat und hohe Sympathie bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (siehe Kapitel 6.5).

In diesem Umfeld verzichtete die Wandelagentin bewusst darauf, einen radikalen Wandel, wie die Institutionalisierung einer Kita zu fordern. „Ich sah überhaupt keine Chance für dieses Anliegen [Anm. CZ: Etablierung einer Kita]. Das Geld fehlte, das hätten die Gemeinden nicht unterstützt“ (Aussage Wandelagentin). Für die Etablierung einer Mehrheitskoalition war es gemäss Aussagen der Wandelagentin zudem zentral, dass das Angebot möglichst kostengünstig war und durch den Kanton mitfinanziert wurde.

*„Und dann hat man gesagt, es ist eine Preisfrage. Bei den Kitas müssen die Gemeinden ja auch immer daran zahlen. Und dann hat man gesehen, dieser Tagesfamilienverein, wenn der eine gewisse Grösse hat, wird dann voll unterstützt vom Kanton. Für ein Angebot, für das der Kanton nicht bezahlt, hätte ich niemals eine Mehrheit gefunden“ (Aussage Wandelagentin).*

Eine minimale Anpassung des bestehenden Systems der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung wurde durch die Wandelagentin auch mit Bezug auf die vergleichsweise tiefe Nachfrage in der ländlichen Gemeinde legitimiert: „Wir sind hier auf dem Lande und viele Leute, die behelfen sich mit anderen Angeboten. Ziehen in das Haus der Eltern. Und hier auf dem Land nicht zu unterschätzen ist der Einbezug der eigenen Familie“ (Aussage Wandelagentin).

Mit dem Anschluss an den Tagesfamilienverein entschied sich die Wandelagentin ein möglichst kostengünstiges Angebot vorzuschlagen. Gemäss Aussagen aus den Interviews war man sich beim Anschluss an einen Tagesfamilienverein sicher, dass die Kosten durch den Kanton übernommen wurden, was im Falle

der Etablierung einer Kita bezweifelt wurde. „Man wusste, dass man für den Tagesfamilienverein subventionierte Stunden bekommt. Für die Kita stand das überhaupt nicht in Aussicht“ (Aussage Wandelagentin). Zur Legitimation der wenig radikalen Wandelabsicht gegenüber dem Gemeinderat, bezog sich die Wandelagentin auf die Möglichkeit der kantonalen Finanzierung des Angebots. „Beim Tagesfamilienverein sind die Kosten für die einzelnen Gemeinden nicht hoch. Zudem kann die Verantwortung für die Organisation an einen Verein abgegeben werden“ (Gemeinderat Riggisberg 2009). Und weiter: „Ein Zusammenschluss wäre für alle Beteiligten eine win-win Situation, unter anderem auch weil dadurch von den Subventionen profitiert werden konnte“ (Gemeinderat Riggisberg 2009).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Wandelagentin in einem Umfeld des tiefen Problemdrucks sowie wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo nicht nur darauf verzichteten, selber Wandel zu induzieren, sondern auch darauf, einen radikalen Wandel, wie die Etablierung einer Kita, zu fordern. Die Wandelagentin verfolgte die Strategie, eine möglichst minimale Veränderung am bestehenden System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung vorzunehmen. Damit konnten politische Auseinandersetzungen mit den Verteidigern des Status quo in der von der SVP dominierten Gemeinde vermieden werden. Die Wandelagentin schlug einen Wandel vor, bei dem möglichst minimale Veränderungen zum bestehenden System vorgenommen werden mussten und ein Angebot etabliert werden konnte, das möglichst kostengünstig war. Die Wandelagentin antizipierte dabei nicht nur die konservative politische Haltung in der Gemeinde, sondern sie bezog sich zur Legitimation ihrer wenig radikalen Wandelabsichten auch auf den tiefen Problemdruck in der Gemeinde. Die Forderung nach einer wenig radikalen Veränderung war auch aufgrund der Möglichkeit zur kantonalen Mitfinanzierung des Angebots in dieser Situation politisch opportun.

### 6.5.7 Potentielle Wirkungen

#### *Ebene der Nutzerinnen und Nutzer*

Pro Gemeinde leistete der Tagesfamilienverein Gantrisch ungefähr 2464 Betreuungsstunden, was je 1.2 Vollzeitbetreuungsplätzen entspricht (52 Wochen à 40 Betreuungsstunden). Für die 112 Kinder im Alter zwischen null und vier Jahren ergibt das einen ungefähren Versorgungsgrad von einem Prozent.

Wie aus den Interviews hervorgeht, wurde seit der Einführung des Angebots durch den Tagesfamilienverein 2010 keine Umfrage betreffend der Nachfrage mehr durchgeführt. Die Interviewaussagen verdeutlichen jedoch eindeutig, dass die Nachfrage nach den Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein in den letzten zwei Jahren stark zugenommen haben (Aussage Wandelagentin, Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Der grösste Teil dieser Nachfrage könne jedoch an eine Tagesfamilie vermittelt werden. Auch wenn keine Indizien dafür sprechen, dass es zu wenige Betreuungsmöglichkeiten durch den Tagesfamilienverein gibt, bestehen im Hinblick auf die qualitative Ausgestaltung des Angebots Zweifel, ob die Bedürfnisse adäquat abgedeckt werden. Wie die Aussagen aus einem Interview verdeutlichen, wird vermutet, dass



aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen in Familien- und Arbeitsstrukturen möglicherweise eine Nachfrage nach einer Kita bestehe.

*„Das wäre jetzt eigentlich noch eine spannende Umfrage. Die letzte die gemacht wurde, die war im Jahr 2008. Und jetzt ist natürlich die Gesellschaft. Die entwickelt sich ja auch immer. Jetzt kommt es langsam so, dass diese Grossmütter, die jetzt dann die Grosskinder betreuen sollten auch im Arbeitsprozess sind. Also das ist einfach eine Veränderung in der Gesellschaft und da wäre jetzt schon eine Umfrage auch wieder spannend“ (Aussage Wandelagentin).*

Aufgrund des Versorgungsgrades kann das Wirkpotential des Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen als tief bezeichnet werden. Einzelne Aussagen weisen darauf hin, dass eine Nachfrage nach Kita-Plätzen bestehen würde. Die Mehrheit der interviewten Personen ist jedoch der Ansicht, dass die Nachfrage durch das Angebot beim Tagesfamilienverein gedeckt werden kann. Aufgrund dieser Daten wird das Wirkpotential des Angebots für die Gleichstellung der Geschlechter als tendenziell hoch bezeichnet.

Betrachtet man die Nutzungsmuster des Angebots so fällt auf, dass Kinder aus Familien aus hohen Einkommensschichten unterrepräsentiert sind (siehe Tabelle 31). In den Interviews wurde dieses einkommensabhängige Nutzungsmuster bestätigt. Es wird vermutet, dass diese Personen, die es sich leisten können auf private Angebote ausweichen und ihre Kinder in hoch professionalisierten Kitas betreuen lassen, die nicht durch die Gemeinde unterstützt werden (Aussage Wandelagentin). Entsprechend diesem Nutzungsmuster kann das Wirkpotential des Angebots für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als tief bezeichnet werden.

*Tabelle 31: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Tagesfamilien Riggisberg (2011)*

	<b>Gerechter Anteil an Betreuungsstunden</b>	<b>Beobachteter Anteil an Betreuungsstunden</b>
Tiefe Einkommensschichten	9120 (28.5%)	9539 (29.8%)
Mittlere Einkommensschichten	21536 (67.3%)	21683 (67.8%)
Hohe Einkommensschichten	1344 (4.2%)	778 (2.4%)

Quelle: Gesundheits- und Fürsorgedirektion und Steuerverwaltung des Kantons Bern

#### *Ebene der Leistungserbringenden*

Resultate zur Ebene der Leistungserbringenden sind nur für den gesamten Tagesfamilienverein Gantrisch zugänglich. Bei 41 der 43 Angestellten des Tagesfamilienvereins handelt es sich um Tagesmütter (schriftliche Befragung Tagesfamilienverein Gantrisch). Diese verfügen über einen durchschnittlichen Anstellungsgrad von 20 Prozent. Durchschnittlich werden zwei Kinder betreut. Bei CHF 6.50 pro Stunde (inkl. Ferienentschädigung) und betreutem Kind ergibt das bei einer 20 Prozent Anstellung einen Monatslohn von CHF 442.00 brutto. Dieser Lohn liegt unter dem Existenzminimum und reicht deshalb für die mehrheitlich weiblichen Angestellten beim Tagesfamilienverein nicht dafür aus, einen eigenständigen Haushalt zu führen.

Deshalb weist das Angebot beim Tagesfamilienverein ein tiefes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden auf.

39 der 43 angestellten Personen beim Tagesfamilienverein verfügen über keine tertiäre Ausbildung (schriftliche Befragung Tagesfamilienverein Gantrisch). Keine der Betreuungsperson weist einen Migrationshintergrund auf (siehe Tabelle 32). Gemäss der prozentualen Einkommensverteilung unterschiedlicher Lohnklassen in der Gemeinde Riggisberg sind Betreuungspersonen aus hohen sozialen Schichten überproportional häufig als Tageseltern tätig, während Betreuungspersonen aus tiefen sozialen Schichten untervertreten sind.<sup>64</sup> Personen aus tiefen sozialen Schichten sind im wenig professionalisierten Angebot, in dem Betreuungspersonen über tiefe Löhne verfügen, nicht übervertreten. Das Wirkpotential des Angebots auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als hoch bezeichnet werden.

*Tabelle 32: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Leistungserbringende, Tagesfamilien Riggisberg (2011)*

Indikator	Resultate
Anteil Betreuungspersonen mit Migrationshintergrund?	Null von 43 Tageseltern
Anteil Betreuungspersonen aus unterschiedlichen Einkommensschichten?	Drei von tiefen Einkommensschichten, zwei von hohen Einkommensschichten (von total 43 Angestellten).

Quelle: schriftliche Befragung Tagesfamilienverein Opfikon

### 6.5.8 Zusammenfassung

Die ländliche Gemeinde Riggisberg im Kanton Bern verfügt über einen tiefen Problemdruck und befindet sich in einem zentralisierten Kanton (wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo). Im Untersuchungszeitraum zwischen 2008 und 2010 waren vier von sieben Gemeinderäten SVP-Mitglieder. Es gab keine Vertreter von linken Parteien im Gemeinderat. Vor dem untersuchten Entscheidungsprozess existierte in der Gemeinde Riggisberg ein familiär-nachbarschaftlich organisiertes System der Kinderbetreuung.

Die dem Ressort Soziales vorstehende Gemeinderätin, setzte das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung erst dann auf die politische Agenda, als eine Anfrage von der Kita Merlin aus Bern kam. Diese Gemeinderätin, die als Wandelagentin bezeichnet werden kann, forderte nicht von sich aus Wandel und setzte auch keine privaten Ressourcen für diesen ein. Die als Opportunisten bezeichnete Wandelagentin forderte die staatliche Unterstützung des bereits bestehenden Systems der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung und damit den Anschluss an einen Tagesfamilienverein. In einem Kontext von tiefem Problemdruck und starken Verteidigern des Status quo erschien es der Wandelagentin als opportun, einen wenig radikalen Wandel zu fordern, der für die Gemeinde möglichst kostengünstig war. Durch eine mini-

<sup>64</sup> Der proportional gerechte Anteil wäre für hohe Einkommensklassen 1.2 Personen und für tiefe Einkommensklassen 14 Personen (Steuerverwaltung des Kantons Bern 2014).

male Anpassung am existierenden System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung, die zudem durch den Kanton finanziert wurde, konnten ideologische Auseinandersetzungen mit den Verteidigern des Status quo vermieden werden.

Die Wandelagenten waren darin erfolgreich, für ihre wenig radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren. Der Anschluss an den Tagesfamilienverein Gantrisch wurde von einer Mehrheit des von der SVP dominierten Gemeinderats gutgeheissen. Die Gemeinde Riggisberg schloss sich beim bereits existierenden Tagesfamilienverein Gantrisch an. Der Entscheidungsprozess endet mit einer Übertragung.

Der Versorgungsgrad ist mit einem Prozent sehr tief. Allerdings weisen die Interviewaussagen darauf hin, dass das Angebot in der ländlichen Gemeinde der Nachfrage entspreche. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen wird damit als tendenziell hoch bezeichnet. Gleichzeitig wird das Angebot mit tiefem Professionalisierungsgrad überproportional häufig von Familien aus tiefen Einkommensschichten genutzt, während vermutet wird, dass Familien mit hohem Einkommen auf das hoch professionalisierte Angebot in privaten Kitas ausweichen. Das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerin und Nutzer kann damit als tief bezeichnet werden. Eine Tätigkeit als Tagesmutter reicht nicht dazu aus, eine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung zu erreichen. Der Lohn liegt mit ungefähr 440 Franken pro Monat weit unter dem Existenzminimum. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden ist damit als tief zu bezeichnen. Im wenig professionalisierten Angebot arbeiten allerdings nicht überproportional häufig Frauen aus tiefen Einkommensklassen oder mit Migrationshintergrund. Das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als hoch bezeichnet werden.

## 6.6 Gemeinde Mühlethurnen

Die Gemeinde Mühlethurnen ist eine vergleichsweise kleine ländliche Gemeinde im Kanton Bern und liegt dreissig Zugminuten von Bern entfernt (Einwohnerzahl 2010; 1339). Als ländliche Gemeinde im Kanton Bern verfügt die Gemeinde über einen tiefen Problemdruck und es existieren wenige Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo.

Neben der Gemeindeversammlung existiert ein Gemeinderat mit sieben Mitgliedern. Der Gemeinderat war im Untersuchungszeitraum zusammengesetzt aus zwei Vertretern des Forums, zwei SVP Mitgliedern, einem Mitglied der FDP sowie zwei Parteilosen. Gemäss Interviewaussage ist das Forum heute der Grünen Partei angeschlossen (Aussage Exekutivmitglied). Die Parteilosen haben eine konservative Einstellung in Bezug auf familienpolitische Anliegen (Aussage Exekutivmitglied). Folglich wurde Mühlethurnen von einer rechts-bürgerlichen Mehrheit im Gemeinderat regiert. Auffallend ist jedoch, dass zwei von sieben Gemeinderäten dem links politisierenden Forum angehörten. Dieses politische Kräfteverhältnis widerspiegelt sich auch bei den Wähleranteilen der grossen Parteien bei den Nationalratswahlen. Bei den Nationalratswahlen im Jahr 2007 war der Wähleranteil der Grünen Partei mit 16.9 Prozent im Vergleich zu den anderen im Kanton Bern untersuchten ländlichen Gemeinden überdurchschnittlich hoch (siehe Tabelle 20).

In den Interviews existieren keine Einschätzungen betreffend die Einstellung der Bewohnerinnen und Bewohner in Bezug auf die Familienpolitik. Die Abstimmungsergebnisse für nationale Vorlagen im Bereich der Familienpolitik verdeutlichen, dass die Zustimmung für die Modernisierung der Familienpolitik relativ hoch war. Während die Mutterschaftsversicherung im Jahr 1999 bereits von 43.6 Prozent der Stimmenden angenommen wurde (Riggisberg 27.9 Prozent), erzielte die Abstimmung betreffend Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft im Jahr 2004 eine Mehrheit von 58.9 Prozent Ja-Stimmen (Riggisberg 48.6 Prozent) (Bundesamt für Statistik, BFS 2015b). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass linke politische Kräfte in der Gemeinde Mühlethurnen stärker vertreten sind als in der Gemeinde Riggisberg, was sich nicht nur in der Zusammensetzung des Gemeinderats äussert, sondern auch bei den nationalen Abstimmungsergebnissen zur Mutterschaftsversicherung.

### 6.6.1 Entscheidungsprozess

Der untersuchte Entscheidungsprozess in der Gemeinde Mühlethurnen umfasst einen Zeitraum zwischen 2008 und 2010. Die Gemeinde Mühlethurnen ist mit der Gemeinde Riggisberg und weiteren Gemeinden in einem Regionalen Sozialdienst (RSD) zusammengeschlossen. Wie in der Fallstudie zu Riggisberg beschrieben, wurde im Jahr 2008 innerhalb der Kommission Regionale Soziale Dienste (KRSD) eine Arbeitsgruppe eingesetzt (siehe Kapitel 6.5.1). Diese Arbeitsgruppe prüfte, welche Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Umgebung existierten.

Die Gemeinderätin mit dem Ressort Schule und Soziales führte in der Gemeinde Mühlethurnen eine Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung durch (Aussage Exekutivmitglied). Bei einer Mehrheit der Familien bestand eine Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung bei Tagesfamilien (Aussage Exekutivmitglied). Die Beteiligung an der Umfrage war jedoch sehr tief, weshalb die tatsächliche Nachfrage schwer einzuschätzen war.

Die Arbeitsgruppe der KRSD entschied sich in der Folge für einen Anschluss an einen bereits existierenden Tagesfamilienverein in Schwarzenburg. Im Jahr 2009 stellte jede einzelne Mitgliedergemeinde der RSD einen Antrag an den jeweiligen Gemeinderat betreffend dem Beitritt zum Tagesfamilienverein Schwarzenburg. Der Gemeinderat in Mühlethurnen entschied sich dafür sich dem Tagesfamilienverein anzuschliessen. Im Frühling 2010 wurde zwischen dem Tagesfamilienverein Gantrisch und dem Gemeinderat ein Zusammenarbeitsvertrag abgeschlossen. Noch im selben Jahr startete das Angebot des Tagesfamilienverein Gantrisch.

### 6.6.2 Policy-Design Zeitpunkt t0

Vor dem untersuchten Entscheidungsprozess existierte in der Gemeinde Mühlethurnen ein wenig professionalisiertes Angebot im Dorf. „Also die Frau in der Post, die schaut auf fünf Kinder und da gibt es keine Kontrolle und keine professionelle Vermittlung keine Aufsicht in dem Sinne, ausser die Aufsichtsbehörde, die sowieso stattfindet“ (Aussage Exekutivmitglied). Das Angebot wurde durch Privatpersonen erbracht. Gemäss der Aussage aus einem Interview wurde dieses System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbe-

betreuung weder durch die Gemeinde finanziell unterstützt noch existierten öffentliche Regulierungen betreffend Ausbildungsanforderungen der Betreuungspersonen oder pädagogischem Konzept (Aussage Exekutivmitglied). Das System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung kann daher als wenig professionalisiert bezeichnet werden. Es existierte kein einkommensabhängiges Tarifsystem. Die Gemeinde verfolgte im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung keine politischen Ziele.

### 6.6.3 Akteure, Strategie und Koalition

#### *Herausforderer des Status quo*

In der Gemeinde Mühlethurnen existierten bis ins Jahr 2008 keine Wandelagenten, die aus eigener Initiative das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die politische Agenda gesetzt haben. Das Thema wurde in der Gemeinde Mühlethurnen erst als Reaktion auf den Anstoss aus der KRSD auf die politische Agenda gesetzt. Die zuständige Gemeinderätin für das Ressort Soziales und Gesundheit brachte das Thema in den Gemeinderat. Diese Gemeinderätin war Mitglied der EVP, vertrat jedoch im Gemeinderat einen Parteisitz der SVP. Sie wird für diesen Fall als Wandelagentin bezeichnet. Die Wandelagentin ergriff weder von sich aus die Initiative für Wandel, noch setzte sie private Ressourcen für einen Wandel ein, die über das von Amtes wegen erwartbare Engagement gingen.

Die Einstellung der Wandelagentin betreffend Wandel kann als ambivalent bezeichnet werden. Auf der einen Seite hat sie im Gespräch mehrmals darauf hingewiesen, dass der Tagesfamilienverein exakt dem Bedürfnis in einer ländlichen Gemeinde entspreche, in der die Kinderbetreuung noch oft von Hausfrauen wahrgenommen oder privat organisiert werde (Aussage Wandelagentin). Auf der anderen Seite deuten mehrere Aussagen darauf hin, dass Sie auch das Angebot in einer Kita unterstützte. Sie vermutete, dass gerade bei Familien aus mittleren und hohen Einkommensschichten eine Nachfrage für ein Angebot in einer Kita bestehe. Auf Grund dieser widersprüchlichen Aussagen wird nicht eindeutig klar, welche Veränderung durch die Wandelagentin gewünscht wurde. Die Aussagen verdeutlichen, dass die Wandelagentin einen Wandel grundsätzlich begrüsst. Allerdings ist nicht eindeutig klar, ob das bestehende Regelwerk leicht verändert beibehalten oder durch ein Neues ersetzt werden soll. Diese Indizien sprechen dafür, dass die Wandelagentin in diesem Fall als Opportunist bezeichnet werden kann. Die Wandelagentin verfügte aufgrund ihres Gemeinderatssitzes über Zugang zu politischen Entscheidungsgremien und über grosses politisches Know-how.

#### *Verteidiger des Status quo*

Die Aussagen aus den Interviews lassen den Schluss zu, dass die Verteidiger des Status quo, Vertreter von konservativen und bürgerlichen Parteien, den öffentlichen Diskurs in Bezug auf die familienergänzende Kinderbetreuung zum Zeitpunkt des Entscheidungsprozesses stark prägten (Aussagen Exekutivmitglieder). Eine Mehrheit des Gemeinderats befürwortete ein traditionelles Familienbild. „Ich wurde recht angefeindet. Weil es doch recht ländlich ist bei uns und es hat doch auch recht konservative Kräfte im Gemeinderat, die

sagen, wir haben Frauen die kochen. Wir brauchen kein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung. Ich traf also auf grossen Widerstand im Gemeinderat“ (Aussage Exekutivmitglied). Und weiter: „Opposition gab es. Die Gemeinderäte hier in der Gegend sind männerdominiert, ländlich und SVP geprägt“ (Aussage Wandelagentin). Die Verteidiger des Status quo verteidigten ein traditionelles Familienbild und vertraten die Ansicht, dass kein Bedarf nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung bestand.

#### *Strategie der Wandelagentin*

Die Wandelagentin verfolgte die Strategie einen wenig radikalen Wandel vorzuschlagen, der möglichst wenig Opposition hervorrief. „Es wurde der Entschluss gefasst, die familienergänzende Kinderbetreuung in dem Sinne zu externalisieren, dass man das existierende System der nachbarschaftlichen Kinderbetreuung professionalisiert und einem Verein übergibt“ (Aussage Wandelagentin). Und weiter: „Damit haben wir lediglich institutionalisiert, was vorher schon in den Dörfern 1:1 auf privater Basis stattgefunden hat“ (Aussage Wandelagentin). Durch die wenig radikalen Wandelabsichten sollten ideologische Diskussionen mit dem von konservativen und liberalen Parteien dominierten Gemeinderat vermieden werden.

#### *Resultat der Koalitionenformierung*

Gemäss Interviewaussagen rief der vorgeschlagene Wandel im von konservativen und bürgerlichen Parteien dominierten Gemeinderat von Mühlethurnen keine Opposition hervor. Der Gemeinderat befürwortete den Anschluss an den Tagesfamilienverein Gantrisch ohne Gegenstimme. Die Wandelagentin war darin erfolgreich, für ihre wenig radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren.

### **6.6.4 Policy-Design Zeitpunkt t1**

Nach dem Entscheidungsprozess existierte in Mühlethurnen ein Angebot bei Tagesfamilien, das durch den Tagesfamilienverein Gantrisch erbracht wurde. Für das Angebot existierten keine Anforderungen an die Qualifizierung der Betreuungspersonen, noch musste die Betreuung auf einem pädagogischen Konzept basieren. Gemäss ASIV mussten allerdings minimale Standards bei der Vermittlung sowie der Schulung der Tageseltern eingehalten werden (siehe Kapitel 6.1.4). Trotzdem handelte es sich um ein wenig professionalisiertes Angebot, bei dem Frauen oder Männer in den eigenen Haushalten Kinder von anderen Eltern betreuten. Die Leistungserbringung erfolgte nach wie vor auf privater Basis. Neuerdings wurde das Angebot durch die Gemeinde finanziert. Die Betreuungsstunden konnten jedoch vollumfänglich über den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden (Aussage Exekutivmitglied). Durch die kantonale Finanzierung wurden einkommensabhängige Tarife eingeführt, die den kantonalen Vorgaben entsprechen (siehe Kapitel 6.1.3). Aufgrund der Daten sind keine Ziele erkennbar, welche die Gemeinde durch das Angebot verfolgte. Tabelle 33 fasst die Ausgestaltung des Angebots zusammen.

*Tabelle 33: Policy-Design der Massnahme, Gemeinde Mühlethurnen, Tagesfamilien, Stand 2012*

Regulierung	Tagesfamilien
Organisation des Leistungserbringers (öffentlich/privat)	Privat, Verein
Grad der Professionalisierung:	
- Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen	Jede Art von Vorbildung möglich: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einführungskurs von 18 Stunden</li> <li>- Nothelferkurs für Kleinkinder</li> <li>- Jährliche Weiterbildung von mind. 3 Stunden</li> </ul>
- Betreuungsschlüssel	Total fünf Kinder pro Tagesmutter respektive – vater (Tageskinder plus Eigene)
Pädagogisches Konzept	Nicht vorhanden
Öffnungszeiten	24 Stunden pro Tag, sieben Tage die Woche, 365 Tage im Jahr*.

\*Die Betreuungszeiten sind davon abhängig, ob sich Tageseltern finden, die entsprechende Betreuungszeiten abdecken können.

Wie in Kapitel 6.5.4 ausgeführt wurde, leistete der Tagesfamilienverein Gantrisch für jede Mitgliedergemeinde ungefähr 2464 Betreuungsstunden pro Jahr.

### 6.6.5 Form des politischen Wandels

In der Gemeinde Mühlethurnen wurde das System der privat organisierten familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung im Rahmen des Tagesfamilienvereins institutionalisiert und damit öffentlich reguliert. Das vorher bereits auf privater Basis existierende informelle (nicht rechtlich verankert) Regelwerk wurde damit weitergeführt. Nach wie vor wurde die familienergänzende Kinderbetreuung durch ein privates Angebot bei Tagesfamilien erbracht. Die Ausgestaltung des Instruments der Tagesfamilien wurde nicht verändert. Allerdings wurde durch die öffentliche Finanzierung eine Veränderung der Settings des Instruments vorgenommen. Gleichzeitig wurden die Ziele der Politik nicht verändert. Die Gemeinde verfolgte durch das Angebot keine offiziellen politischen Ziele. Der politische Wandel in der Gemeinde Mühlethurnen kann daher als Übertragung bezeichnet werden.

### 6.6.6 Prozessanalyse

Die als Opportunistin bezeichnete Wandelagentin befand sich in der ländlichen Berner Gemeinde Mühlethurnen in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Im Fall von Mühlethurnen führte die Wandelagentin eine Bedürfnisabklärung durch, die verdeutlichte, dass eine Nachfrage nach der Betreuung bei Tagesfamilien bestand. Wie in der Gemeinde Rigisberg erachtete es auch die Wandelagentin in Mühlethurnen als wenig opportun im Kontext einer Gemeinde mit hoher Nachfrage nach einem Angebot bei Tagesfamilien und starken Verteidigern des Status quo eine Kita zu fordern. Obwohl der Anschluss der Gemeinde an eine Kita eine Option darstellte, wurde diese Möglichkeit bei der Diskussion im Gemeinderat auch von der Wandelagentin nicht thematisiert. „Das

hat man gar nicht offen diskutiert. Also das ist im Raum geschwebt, will man da noch weitersuchen und da hat man gesagt, nein das Angebot des Vereins das reicht für unsere Gemeinde“ (Aussage Wandelagentin).

Die Wandelagentin entschied sich offenbar bewusst dafür, wenig radikale Veränderungen am gegebenen System der privaten familiär-nachbarschaftlich organisierten Kinderbetreuung zu fordern. Die folgenden Interviewzitate verdeutlichen dies exemplarisch. „Man hat sich für den Anschluss an den Tagesfamilienverein Gantrisch entschieden, weil dieser Verein bereits bestanden hat“ (Aussage Wandelagentin). Und weiter:

*„Wir haben den Entschluss gefasst uns an diesen Tagesfamilienverein anzuschliessen, weil das einfacher war als eine Kita zu etablieren. Und diese Kommission, die ist sonst schon ausgelastet, das sind alles Leute, die auch ein Amt haben in den Gemeinden als Gemeinderäte. Und sich nicht unbedingt zu weit zum Fenster hinauslehnen möchten. Und Chargen besetzen in einem Vorstand, Vereinsgründung machen etc.“* (Aussage Wandelagentin).

Die Wandelagentin erkannte, dass die Forderung nach einem radikalen Wandel durch die Institutionalisierung einer Kita im gegebenen Kontext wenig opportun war. „Das wäre ein zu grosser Aufwand. Auch was die Infrastruktur anbelangt. Wenn die Gemeinde Trägerin ist, dann müsste man Räumlichkeiten haben und Anstellungsverhältnisse tätigen“ (Aussage Wandelagentin). Und weiter: „Eine Kita wäre zu teuer, dann muss man ein Raum zur Verfügung stellen. Und das hat man ja beim Mittagstisch in der Schule gesehen, sobald es Kosten für die Gemeinde verursacht, ist es dann schon sehr umstritten“ (Aussage Wandelagentin). In einem Kontext der tiefen Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita und der politisch starken Position der Verteidiger des Status quo, hat sich die Wandelagentin dafür entschieden, keine radikale Veränderung des Systems zu fordern, sondern einen wenig radikaler Wandel am bestehenden System vorzunehmen. Diese Wandelabsicht war in dem von konservativen und liberalen Parteien dominierten Gemeinderat politisch opportun, da wenig umstritten.

Auch vor dem Hintergrund des kantonalen Kontextes erschien die wenig radikale Wandelabsicht als opportun. Die Wandelagentin ging davon aus, dass Betreuungsstunden für Tagesfamilien durch den Kanton ermächtigt wurden. Die kantonale Finanzierung einer Kita stand gemäss Aussagen der Wandelagentin überhaupt nicht in Aussicht. „Man wusste man bekommt subventionierte Stunden für ein Angebot bei Tagesfamilien, für eine Kita war die Mitfinanzierung durch den Kanton unsicher“ (Aussage Wandelagentin). Die Institutionalisierung des Tageselternvereins wurde als eine gute Möglichkeit angesehen, ein für die Gemeinde kostengünstiges Angebot zu schaffen, das durch den Kanton finanziert wurde. „Das ist mit wenig Aufwand ein Gewinn für die Gemeinde und ihre Bevölkerung. Solange es keine finanziellen Nachfolgeentscheide nach sich ziehen wird, bleibt das politisch wenig umstritten“ (Aussage Wandelagentin).

Die Wandelagentin antizipierte, dass in dem von konservativen und liberalen Parteien dominierten Gemeinderat lediglich für eine wenig radikale Veränderungen am bestehenden System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung eine Mehrheitskoalition geschaffen werden konnte. Die Betreuung von Kindern durch Tagesmütter in deren Privathaushalten entspricht eher einer traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollenverteilung in der Gesellschaft als die Betreuung in einer Kita. Durch das System der Kinderbetreuung bei Tagesmüttern konnten offenbar ideologische Auseinandersetzungen mit den Verteidi-



gern des Status quo vermieden werden. Die Kosten für einen offenen Angriff gegen das bestehende Regelwerk der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung wurden von der Wandelagentin im gegebenen Kontext als zu hoch angesehen. Zum einen war die Nachfrage nach einer Kita gemäss der durchgeführten Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung gering. Zum anderen war sie sich sicher, dass der Kanton das Angebot bei Tagesfamilien finanzieren wird. Die Wandelagentin entschied sich im gegebenen Kontext offenbar ganz bewusst für einen wenig radikalen Wandel und gegen die risikoreichere Strategie, der Mobilisierung für die Etablierung einer Kita. Die wenig radikale Form des Wandels war im gegebenen Kontext politisch und finanziell opportun.

### 6.6.7 Potentielle Wirkungen

#### *Ebene der Nutzerinnen und Nutzer*

Die vom Tagesfamilienverein Gantrisch pro Gemeinde geleisteten 2464 Betreuungsstunden entsprechen 1.2 Vollzeitbetreuungsplätzen (52 Wochen à 40 Betreuungsstunden). Für die 85 Kinder im Alter zwischen null und vier Jahren in der Gemeinde Mühlethurnen ergibt das einen ungefähren Versorgungsgrad von 1.4 Prozent.

Die Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung wurde von den interviewten Personen als höher eingestuft als das existierende Angebot. „Es suchen mehr Eltern einen Platz für ihre Kinder als sich Betreuende zur Verfügung stellen“ (Aussage Wandelagentin). Und weiter: „Eigentlich hätte der Tagesfamilienverein diese Leute rein numerisch. Aber ich als Mutter von Mühlethurnen möchte nicht eine halbe Stunde fahren nach Rüschegg. Wo sich jemand in einem schönen Haus am Waldrand zur Verfügung stellen würde, um meine Kinder zu betreuen“ (Aussage Wandelagentin). Tageseltern werden vor allem in den Agglomerationsgemeinden an den Bahnlinien gesucht. Eine Aussage verdeutlicht zudem, dass eine regelmässige 100%-Betreuung bei Tageseltern nicht möglich ist: „Ich hatte spezielle Wünsche der Betreuung. Ich suchte eine 100%-Betreuung für zwei Wochen am Stück. Das konnte keine Tagesmutter anbieten. Diese Betreuung ist nur in der Kita möglich“ (Aussage Wandelagentin). Gemäss der Einschätzung einer interviewten Person gäbe es eine Nachfrage nach einer Kita. Gerade von Familien aus mittleren und oberen Einkommensschichten würde das Angebot einer Kita bevorzugt. „Sie [Anm.CZ: Familie aus der Mittelschicht] würde diese Kinder nie bei einer Tagesfamilie betreuen lassen. Lediglich in einer Kita ist eine professionelle Aufsicht und Förderung der Kinder gegeben“ (Aussage Wandelagentin).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Nachfrage nach Betreuungsplätzen höher ist, als das bestehende Angebot. Zudem entspricht das Angebot bei Tageseltern offenbar nicht den Wünschen und Bedürfnissen der nachfragenden Familien. Die Aussagen aus den Interviews verdeutlichen, dass entweder der Ort der Betreuung, die Betreuungszeiten oder die Betreuungsform (tiefe Professionalisierung) problematisch sein können. Sowohl der Versorgungsgrad als auch die Aussagen aus den Interviews zeigen, dass das Wirkpotential des Angebots im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen als tief bezeichnet werden kann.

Betrachtet man das einkommensabhängige Nutzungsmuster des Angebots so fällt auf, dass Kinder aus tiefen Einkommensschichten das Angebot bei Tagesfamilien überproportional häufig nutzen. Kinder aus hohen Einkommensschichten sind im Angebot hingegen unterrepräsentiert (siehe Tabelle 34). Folglich wird das Wirkpotential des Angebots in Mühlethurnen im Hinblick auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als tief bezeichnet.

*Tabelle 34: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Tagesfamilien Mühlethurnen (2011)*

	Gerechter Anteil an Betreuungsstunden	Beobachteter Anteil an Betreuungsstunden
Tiefe Einkommensschichten	6912 (21.6%)	9539 (29.8%)
Mittlere Einkommensschichten	22176 (69.3%)	21683 (67.8%)
Hohe Einkommensschichten	2880 (9%)	778 (2.4%)

Quelle: Gesundheits- und Fürsorgedirektion und Steuerverwaltung des Kantons Bern

In den Interviews wird vermutet, dass Kinder aus hohen Einkommensschichten in Kitas betreut werden, die nicht durch den Staat unterstützt werden. „Ich denke, Familien aus hohen Einkommensschichten haben andere Betreuungsformen. Gerade diese suchen sehr oft die absolute Professionalität. Sie vergleichen Kitas und suchen sich das Angebot, das am ehesten ihren Wünschen entspricht. Die sind nicht so darauf angewiesen, dass es hier im Ort ist“ (Aussage Wandelagentin). Die Betreuungsmöglichkeit durch den Tageselternverein stösst offenbar nicht nur quantitativ an seine Grenzen, sondern es bestehen auch im Hinblick auf die qualitative Ausgestaltung des Angebots (Grad der Professionalisierung) Zweifel, ob die Bedürfnisse aus der Bevölkerung damit adäquat abgedeckt werden.

#### *Ebene der Leistungserbringenden*

Die Daten betreffend den Anstellungsbedingungen der Betreuungspersonen liegen lediglich auf Stufe des gesamten Tagesfamilienverein Gantrisch vor (schriftliche Befragung Tagesfamilienverein Gantrisch). Betreuungspersonen können mit einem durchschnittlichen monatlichen Einkommen von 442 CHF keinen eigenen Haushalt aufrechterhalten (siehe Kapitel 6.5.7). Das Wirkpotential dieses Angebots für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als tief bezeichnet werden. Die Betreuung von Kindern wird überproportional häufig durch Tagesmütter aus hohen sozialen Schichten erbracht. Das Wirkpotential des Angebots für die soziale Kohäsion auf Ebene der Leistungserbringenden ist damit hoch.

### **6.6.8 Zusammenfassung**

Die ländliche Gemeinde im Kanton Bern verfügt über einen tiefen Problemdruck und befindet sich in einem zentralisierten Kanton (wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo). Im untersuchten Zeit-

raum zwischen 2008 und 2010 wurde die Gemeinde Mühlethurnen von einer konservativ-bürgerlichen Mehrheit im Gemeinderat regiert. Allerdings waren zwei der sieben Gemeinderäte Mitglieder des Forums, einer links-grün politisierenden Vereinigung. Vor dem untersuchten Entscheidungsprozess existierte ein System der privat organisierten familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung.

In der Gemeinde Mühlethurnen wurde das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung erst dann auf die politische Agenda gesetzt, als ein Anstoss dazu von der KRSD kam. In diesem Kontext hat sich die Vorsteherin des Ressorts Soziales von Amtes wegen der Thematik angenommen. Sie kann als Wandelagentin bezeichnet werden. Die Wandelagentin setzte weder private Ressourcen für Wandel ein, noch ist ihre Wandelabsicht klar ersichtlich. Sie wird deshalb als Opportunistin bezeichnet.

Vor dem Hintergrund eines tiefen Problemdrucks und starken Verteidigern des Status quo, verfolgte die Wandelagentin eine defensive Strategie im Hinblick auf Wandel. Durch den Anschluss an den Tagesfamilienverein in Gantrisch verfolgte die Wandelagentin eine wenig radikale Wandelabsicht. Diese minimale Veränderung am bestehenden System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung kostete die Gemeinde nichts, weil der Kanton dafür bezahlte. Zudem entspricht die Betreuung bei Tagesfamilien am ehesten der traditionellen Vorstellung einer Familie, wo die Betreuung von Kindern in Privathaushalten durch Frauen erfolgt. Durch die wenig radikale Form von Wandel konnten ideologische Auseinandersetzungen mit den Verteidigern des Status quo vermieden werden. Die Wandelagentin war darin erfolgreich für ihre wenig radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren. Der Entscheidungsprozess endete mit einer Übertragung.

Im Jahr 2012 umfasste das Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde Mühlethurnen einen Tagesfamilienverein, der sich im Hinblick auf die pädagogischen Ausbildungsanforderungen der Betreuungspersonen sowie im Hinblick auf das pädagogische Konzept durch einen tiefen Grad an Professionalisierung auszeichnete.

Betrachtet man die potentiellen Wirkungen der Ausgestaltung dieses Angebots, so zeigte sich, dass die Nachfrage mit dem Angebot nicht gedeckt werden kann. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen wird damit als tief bezeichnet. Zudem wurde das wenig professionalisierte Angebot überproportional häufig von Kindern aus tiefen Einkommensklassen genutzt. Das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ist damit ebenfalls als tief zu bezeichnen. Der Lohn einer Tagesmutter reicht mit ca. 440 Franken monatlich nicht dazu aus, ein existenzsicherndes Einkommen zu erwirtschaften. Damit können die mehrheitlichen Tagesmütter keine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung erzielen. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden ist damit tief. Da die schlecht bezahlte Arbeit nicht überproportional häufig von Frauen aus tiefen Einkommensklassen oder mit Migrationshintergrund ausgeführt wird, kann das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden als hoch bezeichnet werden.

## 6.7 Kanton Zürich

### 6.7.1 Gesetzliche Grundlagen

Gemäss der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005<sup>65</sup> (Art. 19 Abs. 2) setzen sich der Kanton und die Gemeinden dafür ein, dass Voraussetzungen für die Betreuung von Kindern innerhalb und ausserhalb der Familie geschaffen werden. Kantonale Regulierungen betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung sind im Kinder- und Jugendhilfegesetz des Kantons Zürich (KJHG)<sup>66</sup> von 1981 festgeschrieben. Bis ins Jahr 2011 existierten allerdings keine kantonalen Vorschriften zur Schaffung und Finanzierung von solchen Angeboten. Die Gemeinden verfügten damit über eine sehr hohe Autonomie. Sie konnten nicht nur darüber entscheiden, ob sie ein Angebot zur Verfügung stellen wollten oder nicht sondern auch wie das Tarifsysteem ausgestaltet sein sollte. Bei den Qualitätsstandards müssen die Vorschriften der PAVO<sup>67</sup> (siehe Kapitel 2.2.1) sowie der kantonalen Krippenrichtlinien berücksichtigt werden. Die Krippenrichtlinien wurden im Jahr 2002 von der Bildungsdirektion erlassen (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2014). Darin werden die Vorgaben aus der PAVO konkretisiert.

#### *Kitas*

Die letzte Revision der Regulierungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung geht zurück auf einen Entscheidungsprozess im Zeitraum zwischen 2007 und 2011. Am 10. Juli 2007 wurde die Volksinitiative „Kinderbetreuung Ja“ eingereicht. Die Initiative forderte, dass Kanton und Gemeinden gemeinsam für ein nachfragegerechtes Angebot für Kinder im Vorschul- und Schulbereich sorgen. Das Angebot sollte durch Elternbeiträge sowie Beiträge von Kanton und Gemeinden finanziert werden.

Die Initiative wurde am 7. Dezember 2009 im Kantonsrat beraten. Die Grüne Partei sowie die SP unterstützten die Initiative (Zürcher Kantonsrat 2009: 9241-9269). Die Initiative wurde jedoch mit 97:62 der Stimmen von einer Ratsmehrheit abgelehnt. Gleichzeitig unterstützte die Mehrheit des Kantonsrats einen Gegenvorschlag. Dieser Gegenvorschlag des Kantonsrats umfasste eine Ergänzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes von 1981, wonach die Gemeinden dazu verpflichtet werden, ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Kinder im Vorschulalter anzubieten (Regierungsrat des Kantons Zürich 2010).

Der Gegenvorschlag enthält weder Vorgaben zur kantonalen Mitfinanzierung der Angebote noch zur Ausgestaltung der Tarifsysteme. Die Gemeinden müssen das Angebot vollständig selber finanzieren, können

<sup>65</sup> Zürcher Gesetzessammlung LS 101, ([http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/0/2476A68833A9E409C1257D87003731A9/\\$file/101\\_27.2.05\\_87.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/2476A68833A9E409C1257D87003731A9/$file/101_27.2.05_87.pdf) [8.12.2015]).

<sup>66</sup> Zürcher Gesetzessammlung LS 852.1, ([http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/0/AB130C2626AAE1C4C125796B004021CF/\\$file/852.1\\_14.3.11\\_75.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/AB130C2626AAE1C4C125796B004021CF/$file/852.1_14.3.11_75.pdf) [8.12.2015]).

<sup>67</sup> Systematische Sammlung des Bundesrechts 211.222.338; Amtliche Sammlung des Bundesrechts (1977: 1931).

jedoch die Elterntarife selber bestimmen. Die Beratungen des Kantonsrats verdeutlichen, dass sich alle grossen Parteien FDP, CVP, SP und Grüne Partei für den Gegenvorschlag ausgesprochen haben. Einzig die SVP war dagegen.

Am 13. Juni 2010 wurde der Gegenvorschlag „Familienergänzende Betreuung“ zur Volksinitiative „Kinderbetreuung Ja“ mit 62.38 Prozent Ja-Stimmen vom Stimmvolk im Kanton Zürich angenommen. Seit dem 1.1.2011 ist im Kinder- und Jugendhilfegesetz des Kantons Zürich (KJHG) festgeschrieben, dass die Gemeinden ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot im Vorschulbereich anbieten müssen (Art. 18, Abs. 1 KJHG). Der Kanton Zürich beschränkt sich somit darauf, die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots von den Gemeinden zu verlangen. Die Umsetzungsfrist für die Gemeinden lief bis zum 31. Dezember 2013.

Neben dieser Regulierung im KJHG existieren im Kanton Zürich seit 2002 Krippenrichtlinien der Bildungsdirektion (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2014). Diese umfassen Angaben zu Bewilligung, Aufsicht und Qualität der Angebote in Kitas (siehe Kapitel 6.7.4). Dazu kommen die von der Bildungsdirektion formulierten Ausbildungsanforderungen für das Betreuungspersonal in Kitas.

#### *Tagesfamilien*

Zur Betreuung von Kindern bei Tagesfamilien existieren weder kantonale gesetzliche Bestimmungen noch kantonale Qualitätsrichtlinien.

### **6.7.2 Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden**

#### *Krippen*

Für das Kinder- und Jugendhilfegesetz des Kantons Zürich (KJHG) ist das Amt für Jugend- und Berufsberatung zuständig. Dieses liegt im Kompetenzbereich der Bildungsdirektion.

Der Kanton schreibt den Gemeinden per Gesetz seit 2011 vor, dass sie ein bedarfsgerechtes Angebot etablieren müssen. Bei der Ausgestaltung des Tarifsystems sowie der Wahl der Anbieter sind die Gemeinden frei. Qualitätsanforderungen werden in der kantonalen Krippenrichtlinie festgehalten. Gemäss der Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung vom 25. Januar 2012 (V BAB)<sup>68</sup> unterstehen sowohl die Erteilung der Bewilligung als auch die Aufsicht der Kinderkrippen der Fürsorgebehörde der Standortgemeinde (Art. 11 Abs. 2). Die Standortgemeinde kann eine andere Behörde als zuständig bezeichnen (Art 10 Abs. 1). Die Krippenrichtlinien sind für die jeweiligen Gemeinden zuständigen Vormundschafts- respektive Fürsorgebehörden bei der Erteilung der Betriebsbewilligung verbindlich. Die Bewilligung wird dann erteilt, wenn die Kinderkrippe zusätzlich zu den Voraussetzungen von Art. 15 PAVO die

<sup>68</sup> Zürcher Gesetzessammlung LS 852.53, ([http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/0/EF866195F8B5D7ECC1257C6300440921/\\$file/852.23\\_25.1.12\\_84.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/EF866195F8B5D7ECC1257C6300440921/$file/852.23_25.1.12_84.pdf) [8.12.2015]).

sozialpädagogischen Grundsätze und die räumlichen Anforderungen der Krippenrichtlinien erfüllen. Die Bildungsdirektion erlässt die Krippenrichtlinien (Art. 10 Abs. 3 V BAB). Die Gemeinden können eigene Qualitätsvorgaben erlassen. Diese dürfen die kantonalen Richtlinien aber nicht unterschreiten.

### *Tagesfamilien*

Im Kanton Zürich sind Tagesfamilien meldepflichtig, wenn sie regelmässig Kinder unter 12 Jahren betreuen (Betreuung an mehr als 20 Stunden pro Woche) und die Betreuung gegen Entgelt erfolgt (Art. 12 PAVO). Gemäss der Verordnung über die Pflegekinderfürsorge vom 11. September 1969<sup>69</sup> ist die Aufsichtsbehörde über die Tagespflegeverhältnisse die Fürsorgebehörde am Wohnort der Pflegeeltern (Verband Zürcher Tagesfamilien VZT 2015: 10). Die Gemeinde kann die Aufgabe entweder an eine andere Behörde, an private oder am das Amt für Jugend und Berufsberatung übertragen.

Die Organisation der Tagesfamilien wird im Rahmen von Tagesfamilienvereinen wahrgenommen. Bei Tagesfamilienvereinen klärt eine Vermittlerin ab, ob eine Familie für die Betreuung eines Kindes geeignet ist.

### **6.7.3 Finanzierung und Tarifsysteem**

Der Kanton Zürich beteiligt sich weder an der Finanzierung von Kitas noch von Betreuungsplätzen bei Tagesfamilien. In Art. 18, Abs. 2 des KJHG wird festgehalten, dass die Finanzierung der Betreuungseinrichtungen über Beiträge der Eltern *und* Beiträge der Gemeinden erfolgt. Gemäss Art. 18, Abs. 3 des KJHG können die Gemeinden einkommensabhängige Tarife einführen. Die Tarife dürfen höchstens kostendeckend sein. Somit wird der Entscheid den Gemeinden überlassen, wie die einkommensabhängigen Tarife ausgestaltet sind. Die Gemeinden können bei der Festsetzung der Tarife die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigen. Sie sind aber nicht dazu verpflichtet ein einkommensabhängiges Tarifsysteem einzuführen. Dies führt zu einer heterogenen Ausgestaltung der Tarifsysteme zwischen den Gemeinden.

In Tabelle 35 ist ersichtlich, dass die Kosten für die Betreuung zwischen den Gemeinden variieren. In der Gemeinde Hirzel kostet ein Tag Betreuung pro Kind in der Kita 100 Franken. In Opfikon kostet dieses Angebot 109 Franken. Der Maximaltarif muss erst ab einem Einkommen von 100'000 Franken pro Jahr bezahlt werden. In Hirzel hingegen bereits ab einem Einkommen von 65'000 Franken pro Jahr. Auch ist die Betreuung bei Tagesfamilien günstiger als diese in einer Kita (Opfikon und Greifensee).

<sup>69</sup> Zürcher Gesetzessammlung LS 852.22, ([http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/files/002564/Verordnung\\_ueber\\_Pflegekinderfuersorge.pdf](http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/files/002564/Verordnung_ueber_Pflegekinderfuersorge.pdf) [8.12.2015]).

Tabelle 35: Vergleich der Tarifsysteme für die Angebote in drei Zürcher Gemeinden (Angaben in CHF), Stand 2013

	Gemeinde Opfikon		Gemeinde Greifensee		Gemeinde Hirzel	
	Kita	Tagesfamilie	Kita	Tagesfamilie	Kita	Tagesfamilie
Volltarif (= Maximaltarif)	109/Tag	95/Tag	110/Tag	7/Stunde (63/Tag bei 9 Stunden).	100/Tag	-
Minimaltarif	21/Tag	19/Tag	33/Tag (70% auf Vollkosten)	1.75/Stunde (15.75 plus Essen 10/Tag)	15/Tag	-
Minimaltarif bis zu Einkommen von	25'000	25'000	55'000	15'000	30'000	-
Maximaltarif ab Einkommen von	100'000	120'000	95'000	75'000	65'000	-
Minimalbetrag	-	-	20/Tag / 15/Halbtage	-	15/Tag / 1.50/Stunde	-

#### 6.7.4 Qualitätsvorgaben

##### Kitas

Gemäss den Krippenrichtlinien müssen Kitas über ein schriftliches pädagogisches Konzept verfügen, das über Ziele und pädagogische Grundsätze der Betreuung Auskunft gibt (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2014). Der Kanton Zürich macht jedoch keine konkreten Angaben über die Inhalte des pädagogischen Konzepts. Eine Kindergruppe umfasst in der Regel 11 Plätze. Pro Gruppe muss jederzeit eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend sein. Ab Gruppen mit sieben Plätzen ist eine Doppelbesetzung zu gewährleisten.

Die ausgebildeten Betreuungspersonen verfügen über eine von der Bildungsdirektion des Kantons Zürich für diese Tätigkeit anerkannte Ausbildung. Die Krippenleiterinnen und Krippenleiter verfügen über eine von der Bildungsdirektion anerkannte Weiterbildung im Führungsbereich oder absolvieren eine entsprechende Ausbildung berufsbegleitend.

Die Bildungsdirektion erlässt zudem Lohnempfehlungen (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2008). Der Lohn einer angestellten Person in Leitungsfunktion sollte in Lohnklasse 16 erfolgen (mit Ausbildungsanforderungen), der Lohn einer Gruppenleiterin oder eines Gruppenleiters in der Lohnklasse 14 (mit Ausbildungsanforderung). Damit bewegt sich der Lohn für die ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zwischen einem Minimallohn von 57'000 CHF/Jahr bis maximal 115'000 CHF/Jahr. Betreffend Öffnungszeiten existieren keine kantonalen Vorgaben.

##### Tagesfamilien

Die rechtlichen Bestimmungen der PAVO verlangen, dass die Betreuung von Minderjährigen durch Personen zu erfolgen hat, die aufgrund ihrer Persönlichkeit, ihrer Gesundheit und ihrer Erziehungskompetenz für diese Aufgabe geeignet sind (Art. 1 Abs 2 PAVO). Von Seiten des Kantons existieren keine weiteren Ausbildungsanforderungen für Tageseltern. Auch ein pädagogisches Konzept ist durch kantonale Vorga-

ben nicht erforderlich und es existieren keine kantonalen Richtlinien zum Lohn der Tageseltern. Der Kanton macht auch keine Vorgaben zu den Öffnungszeiten.

Die Bestimmungen zu minimalen Kenntnissen der Tageseltern stammen vom kantonalen Verband Zürcher Tagesfamilienvereine (VZT). Gemäss den kantonalen Vorgaben dieses Verbandes muss jede Tagesmutter respektive -vater eine obligatorische Grundbildung absolvieren, die mindesten 18 Stunden dauert. Zudem muss ein Nothelferkurs von mindestens sechs Stunden absolviert werden. Auch eine jährliche Weiterbildung von mindestens drei Stunden ist obligatorisch. Alle an diesen Verband angeschlossenen Vereine müssen diese Bestimmungen befolgen. Die in dieser Arbeit untersuchten Tagesfamilienvereine waren alle Mitglieder des kantonalen Verbandes. Maximal dürfen fünf Tageskinder betreut werden (Verband Zürcher Tagesfamilien, VZT 2015: 10). Lohnvorgaben existieren keine. Tagesfamilien werden durch die Vermittlerinnen der jeweiligen lokalen Tagesfamilienvereine auf ihre Eignung überprüft. Für diese Tätigkeit müssen die Vermittlerinnen einen 12-tägigen obligatorischen Lehrgang bei kibesuisse besuchen (Verband Zürcher Tagesfamilien, 2015: 5). Tabelle 36 fasst die kantonalen Bestimmungen sowie die Bestimmungen des VZT für die beiden Angebote im Kanton Zürich zusammen.

*Tabelle 36: Kantonale Vorgaben zur Ausgestaltung der Massnahmen (Kanton Zürich, 2013)*

Regulierung	Kita	Tagesfamilien
Tarifsystem	Keine kantonalen Vorgabe	Keine kantonalen Vorgaben
Organisation der Leistungserbringung (öffentlich/privat)	Keine kantonalen Vorgaben	Keine kantonalen Vorgaben
Professionalisierungsgrad:		
- Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen	Ausbildungsanforderungen der Bildungsdi- rektoren (pädagogische Ausbildung erforder- lich)	Jede Art von Vorbildung möglich: - Einführungskurs von 18 Stunden - Nothelferkurs 6 Stunden - Weiterbildungskurse mind. 3 Stunden pro Jahr
- Betreuungsschlüssel	Bis elf Kinder eine ausgebildete Betreu- ungsperson. Ab Gruppen mit sieben Plät- zen ist eine Doppelbesetzung zu gewähr- leisten.	Max. fünf Tageskinder pro Tageseltern
Pädagogisches Konzept	Pädagogisches Konzept erforderlich	Kein pädagogisches Konzept erforderlich
Öffnungszeiten	Keine kantonalen Vorgaben	Keine kantonalen Vorgaben

### 6.7.5 Zusammenfassung

Der Kanton Zürich lässt den Gemeinden bei den Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung einen hohen Gestaltungsspielraum. Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich existierten bis ins Jahr 2011 - ausser Mindestanforderungen an die Qualität in Kitas - überhaupt keine kantonalen gesetzlichen Bestimmungen. Die Gemeinden konnten folglich bis ins Jahr 2011 autonom entscheiden, ob sie ein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung institutionalisieren



wollten oder nicht. Auch bei der Ausgestaltung der einkommensabhängigen Tarife waren sie völlig autonom. Allerdings veränderte sich dieser Grad der Autonomie durch die Revision des KJHG im Jahr 2011. Die Gesetzesrevision verpflichtete die Gemeinden dazu, im vorschulischen Bereich bis ins Jahr 2013 ein bedarfsgerechtes Angebot zu etablieren. Durch diesen Entscheid wurde die Autonomie der Gemeinden im Kanton Zürich eingeschränkt. Der Grad der Dezentralisierung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung kann deswegen seit dem Jahr 2011 als tiefer angesehen werden als vor dem Jahr 2011.

Gemäss dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, werden die Gemeinden im Kanton Zürich seit dem 1.1.2011 dazu verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot im Vorschulbereich anzubieten. Für die Umsetzung dieses Gesetzes gab es eine Übergangsfrist bis ins Jahr 2013. Gemäss diesem Gesetz beteiligt sich der Kanton nach wie vor nicht an der Finanzierung der Angebote. Die Finanzierung der Betreuungseinrichtungen muss über Beiträge der Eltern *und* Beiträge der Gemeinden erfolgen. Die Gemeinden können bei der Festsetzung der Tarife die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigen, müssen jedoch kein einkommensabhängiges Tarifsysteem einführen. Der Kanton (Bildungsdirektion) erlässt verbindliche Qualitätskriterien für Kinderkrippen. Zudem existieren kantonale Ausbildungsanforderungen für die Betreuungspersonen in Kindertagesstätten. Diese dürfen durch die Gemeinden nicht unterschritten werden.

Für Tagesfamilien existieren keine kantonalen gesetzlichen Grundlagen noch verbindliche Qualitätskriterien oder Ausbildungsanforderungen, die durch den Kanton festgelegt werden. Für Tagesfamilien gelten damit direkt die Bestimmungen aus der PAVO (siehe Kapitel 2.2.1). Gemäss diesen Bestimmungen sind Tagesfamilien im Kanton Zürich meldepflichtig. Das Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich ist für die Aufsicht zuständig. Der kantonale Tagesfamilienverein (Verband Zürcher Tagesfamilienvereine, VZT) schreibt für seine Mitgliederorganisationen minimale Bestimmungen betreffend Grundbildung der Tageseltern vor.

## 6.8 Untersuchte Gemeinden im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich wurden aufgrund der Kriterien der Fallauswahl (Dezentalisierungsgrad und Problemdruck) vier Gemeinden ausgewählt (siehe Tabelle 37). Sowohl in der Gemeinde Opfikon als auch in der Gemeinde Greifensee existierten im untersuchten Zeitraum je zwei Entscheidungsprozesse betreffend einem Wandel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, weshalb in den Zürcher Gemeinden insgesamt sechs Fälle analysiert werden.

*Tabelle 37: Politisch-institutioneller Kontext der untersuchten Gemeinden im Kanton Zürich (Einwohnerzahl)*

	Hoher Problemdruck (suburban)	Tiefer Problemdruck (ländlich)
Zentralisiert		
Dezentralisiert	Opfikon (15'256), Greifensee (4946)	Hirzel (2107), Hagenbuch (1096)

Im Folgenden werden die Gemeinden zusammenfassend vorgestellt. Der Fokus dieser vergleichenden Darstellung liegt auf sozio-demographischen Merkmalen der Gemeinden, der parteipolitischen Zusammensetzung der Gemeinderäte (im jeweiligen Untersuchungszeitraum) sowie dem Wähleranteil der grossen Parteien der Schweiz bei den Nationalratswahlen 2007.

### *Sozio-demographische Merkmale*

Tabelle 38 gibt einen Überblick zu den sozio-demographischen Merkmalen der untersuchten Gemeinden im Kanton Zürich. Aus dieser Tabelle geht eindeutig hervor, dass die beiden suburbanen Gemeinden rein statistisch gesehen einen höheren Problemdruck aufweisen, als die beiden ländlichen Gemeinden im Kanton Zürich. In Opfikon sind vergleichsweise mehr Frauen in Vollzeitanstellungen tätig. Die Arbeitslosenquote sowie der Anteil Sozialhilfeempfänger liegt in beiden suburbanen Gemeinden höher als in den ländlichen Gemeinden. In Opfikon liegt der Anteil Sozialhilfeempfänger sowie der Anteil ausländischer Wohnbevölkerung zudem weit über dem schweizerischen Durchschnitt. In Greifensee gibt es im Schweizerischen Vergleich überdurchschnittlich viele alleinerziehende Elternteile.

*Tabelle 38: Sozio-demographische Merkmale der untersuchten Gemeinden im Kanton Zürich (Angaben in %)*

	Opfikon	Greifensee	Hirzel	Hagenbuch	CH Durchschnitt
Anteil Familienhaushalte mit Kind unter sieben Jahren am Total der Privathaushalte*	9.5	15.0	16.5	14.5	12.5
Anteil Einelternhaushalte an allen Familienhaushalten*	4.5	8.0	5.0	4.5	5.0
Arbeitslosenquote*	1.5	1.5	1.0	0.5	2.0
Anteil Sozialhilfeempfänger**	7.0	2.5	1.0	2.0	3.0
Anteil ausländische Wohnbevölkerung*	38.0	15.0	7.0	8.5	20.0
Beschäftigungsanteil Männer*	76.0	78.0	78.0	82.0	75.0
davon Teilzeit	6.5	8.0	7.5	4.5	-
Beschäftigungsanteil Frauen*	59.5	62.0	58.0	60.0	59.5
davon Teilzeit	34.5	55.0	56.5	50.0	59.0

\* Bundesamt für Statistik, BFS (2000c), \*\* Bundesamt für Statistik, BFS (2007)

### *Parteipolitische Zusammensetzung der Gemeinderäte und Wähleranteile der grossen Parteien bei Nationalratswahlen*

Betrachtet man die parteipolitische Zusammensetzung der Gemeinderäte in den untersuchten Fällen des Kantons Zürich so fällt auf, dass die Gemeinderäte von konservativ-bürgerlichen Mehrheiten regiert wurden (siehe Tabelle 39).

*Tabelle 39: Politische Zusammensetzung Gemeinderäte in den untersuchten Fällen im Kanton Zürich (Anzahl Sitze)*

	<b>Opfikon 2004-2008</b>	<b>Opfikon 2008-2012</b>	<b>Greifensee bis 2010</b>	<b>Greifensee ab 2010</b>	<b>Hirzel</b>	<b>Hagenbuch</b>
SVP	2	2	0	0	-	3
FDP	2	2	2	2	-	-
EVP	1	1	0	0	-	-
CVP	1	1	1	2	-	-
SP	0	0	2	0	-	-
Grüne	0	0	0	0	-	-
Weitere	1 Grünliberale	1 Grünliberale	2 Aktion G Greifensee	3 Aktion G Greifensee	Keine Ortsparteien (mehrheitlich mitte-rechts)*	2 Parteilos (mitte-rechts), 1 Plattform (mitte-links)*
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

\* Einschätzung gemäss Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Quelle: Qualitative Experteninterviews, Verwaltungsangaben der Gemeinden

In den ländlichen Gemeinden (Hirzel, Hagenbuch) existierten gemäss den Interviewaussagen auch politisch links stehende Gemeinderäte. In Greifensee gab es bis ins Jahr 2010 zwei Vertreterinnen oder Veträter der SP. In Opfikon ist die SP bereits seit dem Jahr 2004 nicht mehr in der Gemeindeexekutive vertreten.

Diese Aussagen decken sich auch mit den Wähleranteilen der grossen Schweizer Parteien in den vier Gemeinden bei den Nationalratswahlen im Jahr 2007 (siehe Tabelle 40). Die SP weist in Greifensee einen zu den anderen Gemeinden vergleichsweise hohen Wählerinnen- und Wähleranteil auf. In der Gemeinde Opfikon konnte die konservative Partei SVP fast die Hälfte der Wählerstimmen für sich gewinnen. In der Gemeinde Hagenbuch gar mehr als die Hälfte. Linke Parteien (SP und Grüne) verfügten in der ländlichen Gemeinde Hirzel über höhere Anteile an Wählerstimmen als in der Gemeinde Hagenbuch.

*Tabelle 40: Wähleranteile bei Nationalratswahlen 2007, Gemeinden im Kanton Zürich (Angaben in %)*

	<b>Opfikon</b>	<b>Greifensee</b>	<b>Hirzel</b>	<b>Hagenbuch</b>	<b>CH Durchschnitt</b>
FDP	10	15.0	11.5	6.0	16.0
CVP	9.5	10.0	10.0	5.0	14.5
SPS	15.5	21.0	15.5	11.5	19.5
SVP	48.5	25.5	39.5	59.5	29.0
LPS	0	0	0	0	-
Mitteparteien	9.0	13.0	11.5	7.5	4.5
Pda Sol	0	0	0	0	-
Gruene	5.5	11.0	7.5	5.5	10.0
Kleine Rechtsparteien	2.0	4.0	4.0	4.5	2.5
Übrige	0	0	0	0	-

Quelle: Statistischer Atlas der Schweiz

## 6.9 Gemeinde Opfikon

Die Gemeinde Opfikon ist eine vergleichsweise grosse suburbane Gemeinde im Kanton Zürich und liegt zehn Zugminuten entfernt von der Stadt Zürich (Einwohnerzahl 2010; 15'256). Als suburbane Gemeinde im Kanton Zürich weist Opfikon einen hohen Problemdruck auf und es existieren viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo.

Die Gemeinde Opfikon verfügt über ein Parlament (Gemeinderat) sowie über einen Stadtrat mit sieben Mitgliedern. Tabelle 41 zeigt das politische Kräfteverhältnis im Jahr 2012. Gemäss Interviewaussagen gab es in den letzten zehn Jahren keine grossen Veränderungen bei der politischen Zusammensetzung von Stadt- und Gemeinderat. Seit 2004 verfügt die SP jedoch über keinen Stadtratssitz mehr. Das heisst, im gesamten hier untersuchten Zeitraum existierte in der Exekutive keine Vertretung einer linken Partei.

*Tabelle 41: Politisches Kräfteverhältnis in der Exekutive und Legislative, Opfikon 2012 (Anzahl Sitze)*

	Stadtrat (Exekutive)	Gemeinderat (Legislative)
SP und Grüne Partei	0	7
EVP/CVP	1/1	3/4
Grünliberale Partei	1	3
FDP	2	4
SVP	2	13
Weitere	-	2 Gemeindevereine

Quelle: Interviewaussagen, amtliche Dokumente Gemeinde Opfikon

Die Gemeinde Opfikon wird sowohl im Gemeinde- als auch im Stadtrat von einer klaren Mehrheit konservativ-bürgerlicher Parteien regiert. Gemäss Interviewaussagen politisiert auch die FDP und CVP rechts der Mitte. „Unsere Gemeinde ist rechts-bürgerlich dominiert. Sowohl ältere aber auch jüngere Legislativpolitiker vertreten ein konservatives Familienbild. Also eine konservative Familie mit Mutter am Herd und Kinder und Vater als Ernährer“ (Aussage Exekutivmitglied). Die Stärke der konservativen Partei SVP zeigt sich auch bei nationalen Wahlen. Bei den Nationalratswahlen im Jahr 2007 erzielte die SVP im Vergleich zu anderen hier untersuchten suburbanen Gemeinden einen vergleichsweise hohen Wähleranteil von 48.3 Prozent (CH Durchschnitt 28.9 Prozent), während linke Parteien im Vergleich zu anderen hier untersuchten suburbanen Gemeinden einen tiefen Wähleranteil von 15.5 Prozent aufweisen (siehe Tabelle 20 und Tabelle 40).

Dieses Kräfteverhältnis äussert sich gemäss der Aussage eines Stadtrates auch in politischen Abstimmungen betreffend die Sozial- und Familienpolitik (Aussage Exekutivmitglied). Im Vergleich zu den anderen hier untersuchten suburbanen Gemeinden ist die Unterstützung für familienpolitische Modernisierungsvorlagen bei nationalen Abstimmungen gering. Die Mutterschaftsversicherung im Jahr 1999 wurde mit 31.2 Prozent Ja-Stimmen abgelehnt. Die Vorlage zum Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft im

Jahr 2004 wurde ebenfalls abgelehnt mit einem Ja-Stimmen Anteil von 46.6 Prozent (Bundesamt für Statistik, BFS 2015b).

### **6.9.1 Zwei Entscheidungsprozesse in Opfikon (zwei Fälle)**

Untersucht werden alle politischen Entscheide im Zusammenhang mit der Etablierung und Erweiterung des Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich in den Jahren zwischen 2004 und 2009. In diesem Zeitraum gab es zwei politische Entscheidungsprozesse, die im Folgenden als zwei Fälle vorgestellt werden. Diese Entscheide betreffen einen Wandel im Bereich der Kita (Opfikon Fall 1) sowie im Bereich des Tagesfamilienvereins (Opfikon Fall 2).

### **6.9.2 Policy-Design Zeitpunkt t0**

Bereits vor 2004 existierten in der Gemeinde Opfikon verschiedene Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich. Zum einen existierte seit 1959 die staatlich unterstützte Kita Purzelhaus (Stadtrat Opfikon 1999). Dieses Angebot wurde im Rahmen einer finanziellen Unterstützung für die Kita Popcorn im Jahr 2003 durch zehn Plätze erweitert. Die kommunale finanzielle Unterstützung für diese Angebote basierte auf einer Objektfinanzierung. Das heisst, die Gemeinde unterstützte die Kita als Organisation mit einem bestimmten jährlichen Betrag (Defizitgarantie). Diese Mittel wurden durch die Kita zur Finanzierung von Plätzen eingesetzt. Es existierten durch die Gemeinde vorgegebene einkommensabhängige Elterntarife. Je nachdem wie hoch die Elternbeiträge der in der Kita betreuten Kinder ausfielen, konnten mit dieser Defizitgarantie mehr oder weniger Plätze subventioniert werden. Beide Kitas wurden durch private Leistungserbringende angeboten. Das Betreuungspersonal musste über eine pädagogische Ausbildung verfügen (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Die Qualitätskriterien orientierten sich an den Richtlinien des Schweizerischen Krippenverbandes. Zudem existierte ein pädagogisches Konzept für die Betreuung. Das Angebot weist damit einen hohen Grad der Professionalisierung auf. Die Defizitgarantie der Gemeinde Opfikon umfasste für beide Angebote ungefähr 480'000 Franken jährlich. Dies entspricht der Finanzierung von 30 Vollzeitbetreuungsplätzen.

Durch die Kitas sollten wirtschafts- und sozialpolitische Ziele erreicht werden (Stadtrat Opfikon 2003: 1). Zum einen sollte die Investition in die Kita zu einer Aktivierung des weiblichen Humankapitals beitragen. „Eltern können dank familienergänzender Betreuung zusätzliche Erwerbsarbeit leisten, das bedeutet Mehreinkommen und zusätzliches Steueraufkommen“ (Stadtrat Opfikon 2003: 1). Zum anderen sollte die integrative Wirkung der Kindertagesstätte zu Ausgabensenkungen im Sozialbereich führen. Die sozialen Kontakte und Lernmöglichkeiten in einer Kita sollten zu einer besseren Integration von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund und aus tiefen sozialen Schichten beitragen. Darüber hinaus existierte eine Vielzahl von privat geführten Kitas, die jedoch keine staatliche Unterstützung bekamen (Aussage Verwaltungsmitarbeiter).

Dazu kommt, dass, seit den 1970er Jahren ein Tagesfamilienverein existierte. Auch der Tagesfamilienverein wurde durch die Gemeinde finanziell unterstützt. Zu Beginn der 2000er Jahre betrug dieser Beitrag 78'000

CHF jährlich (Stadtrat Opfikon 1999). Die vom Verein Tagesfamilien vermittelten Tagespflegeplätze waren nicht altersabhängig. Die Leistungserbringung erfolgte durch Tageseltern in deren Privathaushalten und war somit privat organisiert. Die Betreuungspersonen mussten über keine pädagogische Ausbildung verfügen, auch ein pädagogisches Betreuungskonzept war nicht erforderlich. Der Professionalisierungsgrad dieses Angebots kann daher als tief bezeichnet werden. Die Gemeinde legte auch für dieses Angebot einkommensabhängige Tarife fest. Der Tagesfamilienverein wurde 1974 mit dem Ziel gegründet, die ausserfamiliäre Kinderbetreuung von Tagesheim und Kinderkrippe zu ergänzen (Stadtrat Opfikon 1999). Durch das Angebot sollte der Staat die Familien in ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen und die gesunde körperliche und geistig-seelische Entwicklung der Kinder und der Jugendlichen fördern.

### 6.9.3 Opfikon Fall 1: Subjektfinanzierung für die Kita Bambi

Die Schaffung eines Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung wurde um die Jahrtausendwende in der Öffentlichkeit der Gemeinde Opfikon verstärkt thematisiert. „Es sind mehr Vorstösse von Personen und Interessierten gekommen. Man wurde immer mehr konfrontiert mit dieser Fragestellung auch von aussen. Das Anliegen wurde von der Bevölkerung an die Politik heran getragen“ (Aussage Exekutivmitglied). Die Sozialabteilung der Gemeinde Opfikon setzte sich in der Folge mit diesem Anliegen auseinander. Bereits seit Mitte der 2000er Jahren hielten Akteure aus der Verwaltung Vorträge zum Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung sowohl bei den Fraktionen als auch beim Gewerbeverband (Aussage Verwaltungsmitarbeiter).

Im Juni 2009 stellte der Stadtrat einen Antrag an den Gemeinderat für die Bewilligung eines jährlich wiederkehrenden Beitrages in der Höhe von 180'000 Franken an die Kinderkrippe Bambi (Stadtrat Opfikon 2009). Im Oktober 2009 sprach sich die Rechnungsprüfungskommission (GPK) für diesen Antrag aus (Rechnungsprüfungskommission Opfikon 2009). Ende des Jahres 2009 wurde der Betrag vom Parlament gutgeheissen.

### 6.9.4 Akteure, Strategie und Koalition

#### *Herausforderer des Status quo*

Nachdem die Kita Bambi ein Gesuch zur Mitfinanzierung von zwölf Plätzen bei der Gemeinde stellte, wurde das Thema auf die politische Agenda gesetzt (Stadtrat Opfikon 2009). Interviewaussagen verdeutlichen jedoch, dass verschiedene Akteure bereits vor diesem Agenda-Setting von sich aus die Initiative ergriffen haben, um diesen Wandel vorzubereiten.

Als relevante Wandelagenten können in diesem Fall die Stadträtin, die dem Ressort Soziales vorstand und Mitglied der SVP war sowie der Leiter der Sozialabteilung bezeichnet werden. Diese Akteure haben sich in den Jahren vor dem politischen Entscheid im Jahr 2009 bereits stark dafür eingesetzt, dass die Akzeptanz für einen Ausbau im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung erhöht wird (Aussage Wandelagenten). Folglich haben die Wandelagenten nicht nur passiv auf Veränderungen von ausserhalb des

politischen Systems reagiert, sondern sie haben auch eigeninitiativ verschiedene Handlungen vorgenommen, um die politische Akzeptanz für das Thema zu erhöhen.

Die Wandelagenten wollten die bestehenden Massnahmen zwar nicht in der existierenden Ausgestaltung erhalten, sie wollten diese aber auch nicht vollständig abschaffen. Vielmehr war es ihre Absicht, die bestehenden Massnahmen zu verändern, respektive einen Ausbau der Kita Plätze vorzunehmen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Wandelagenten bestehende Institutionen nicht unverändert erhalten, sondern verändern wollten. Die Wandelagenten haben das Thema zwar nicht von sich aus auf die politische Agenda gesetzt. Die haben sich aber im Rahmen von verschiedenen Handlungen dafür eingesetzt, die bestehenden Institutionen zu verändern. Aus diesen Gründen werden die Wandelagenten in diesem Fall als verdeckte Angreifer bezeichnet. Als Mitglieder des Gemeinderats sowie der städtischen Verwaltung verfügten die Wandelagenten über Zugang zu politischen Entscheidungsgremien sowie hohes politisches Know-how.

#### *Verteidiger des Status quo*

Gemäss Interviewaussagen vertrat nicht nur die SVP, sondern auch weite Teile der CVP und der FDP ein konservatives Familienbild. Ein Zitat eines CVP Gemeinderats verdeutlicht diese Haltung:

*„Ich bin mir nicht sicher, wie viel Hilfe zur Selbsthilfe durch die familienergänzende Kinderbetreuung zerstört wird. Ich sehe da Gefahren, wenn der Staat so rigide eingreift in die private Angelegenheit der Kindererziehung. Dann geht ein Selbstantrieb verloren. Nachbarschaftshilfe geht verloren. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist bequem aber nicht ganz günstig“ (Aussage Exekutivmitglied).*

Ein Postulat der gesamten Geschäftsprüfungskommission (GPK) an den Stadtrat im Jahr 2001 verdeutlicht zudem die politische Stimmung betreffend Familienpolitik im Parlament der Gemeinde Opfikon. Im Postulat forderte die GPK, dass tiefere Einkommen für die familienergänzende Kinderbetreuung stärker belastet werden sollten. Die Begründung für dieses Anliegen lautete wie folgt. „Die GPK verspricht sich von dieser Massnahme keine ins Gewicht fallende Entlastung der Stadtkasse. Der höhere Ansatz soll dazu führen, dass die Eltern vermehrt nach anderen Lösungen suchen. Es könnte auch dazu führen, dass die heutigen Wartelisten abnehmen“ (Stadtrat Opfikon 2001).

Zu den Verteidigern des Status quo gehörte die SVP, aber auch Teile der CVP und FDP. Diese Akteure hatten eine traditionelle Vorstellung der Geschlechterrollenverteilung in einer Gesellschaft und orientierten sich an einem traditionellen Familienmodell. „Vor allem im fürsorglichen Bereich, war es eine Weile lang schwierig, wenn ich argumentierte, man sollte ein Kleinkind aus einer Familie oder von einer alleinerziehenden Mutter in die Krippe tun. Dann ist die rechte Seite aufgestanden und argumentierte, die Mutter gehöre nach Hause und könne dort selbständig für ihr Kind sorgen“ (Aussage Exekutivmitglied).

### Strategie der Wandelagenten

Obwohl die Wandelagenten nie eine Bedürfnisabklärung vorgenommen haben, war ihnen bewusst, dass eine hohe Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung bestand.

*„Wir haben nie so eine Bedarfsklärung gemacht, in der wir die gesamte Bevölkerung befragt haben. Sondern das ist jetzt wirklich eine simple Ableitung von diesen extrem langen Wartelisten. Auch aufgrund der Erfahrung können wir sagen, dass auch 20 zusätzlich auf den Markt gebrachte und subventionierte Plätze innerhalb kurzer Zeit gefüllt. Wir sind noch nicht am Punkt, wo wir nachfragen müssen, eine Nachfrage ist sowieso da“ (Aussage Wandelagent).*

Vor diesem Hintergrund verfolgten die Wandelagenten das Ziel, das Angebot an Kita Plätzen sukzessive auszubauen (Stadtrat Opfikon 2003: 1, Stadtrat Opfikon 2009: 1-3). Allerdings war es den Wandelagenten bewusst, dass ein Ausbau des Angebots auf Widerstand stossen wird. „Was Mittel bindet, das wird schnell politisch. Dann kommt das politische Spiel“ (Aussage Wandelagent). Aufgrund des befürchteten politischen Widerstandes rechts-konservativer Parteien im Parlament, verfolgten die Wandelagenten eine Strategie der kleinen Schritte:

*„Man agierte zurückhaltend. Im Gesamtkontext des Sozialen hatte man immer taktisch überlegen müssen, wann bringt man welche Vorlage rein. Wenn wir mit fünf Krippen auf einen Schlag kommen, dann werden wir mehr Mühe haben, als wenn wir eine gewisse Salamtaktik fahren. Wir müssen das politisch abwägen“ (Aussage Verwaltungsmitarbeiter).*

Deshalb verfolgten die Wandelagenten bewusst nicht die Strategie, offen einen radikalen Wandel zu fordern. Wie die folgenden Ausführungen verdeutlichen, arbeiteten die Wandelagenten im Hintergrund daran, die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen.

In der Sozialabteilung der Verwaltung Opfikon wurde Mitte der 2000er Jahre ein Grundsatzentscheid getroffen (Aussage Wandelagent). Man beschloss keine Bedürfnisabklärung durchzuführen, sondern aufzuzeigen, dass ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung zu einer Kostenreduktion im Sozial- und Fürsorgebereich beitragen kann (Aussage Wandelagent). Die Wandelagenten legitimierten einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame. Eine Investition in die frühkindliche Bildung sollte dazu beitragen, die Sozialhilfeausgaben in der Gemeinde zu reduzieren.

*„Durch die frühe Investition in Kinder, speziell solche aus bildungsfernen Elternhäusern oder aus Elternhäusern mit Migrationshintergrund, sollten Spätschäden minimiert werden. Dies wiederum spart öffentliche Mittel ein, da weniger in gesonderte Fördermassnahmen und Anschlusslösungen investiert werden muss. Teure Heimeinweisungen können reduziert werden. Kurz: durch subventionierte Betreuungsplätze kann ein Beitrag zur sozialen Integration der Kinder und Vermeidung von sozialen Folgekosten geleistet werden“ (Stadtrat Opfikon 2009).*

Der Bezug auf einen sozial-integrativen Frame sollte die Akzeptanz für das Thema bei den konservativ eingestellten Verteidigern des Status quo erhöhen. Dafür musste Überzeugungsarbeit geleistet werden. „Einerseits vom Stadtrat als solches, gegenüber den Kommissionen oder dann halt auch Einzelvorstösse aus der



Verwaltung heraus gegenüber der Legislative, um diese zu sensibilisieren auf diese Thematiken“ (Aussage Verwaltungsmitarbeiter). Es folgte eine Serie von Anlässen, die dazu dienen sollten, die politische Akzeptanz für einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung zu erhöhen. „Dort konnten wir alle Fraktionen – auch meine Kollegen der SVP – ein bisschen dafür sensibilisieren, was das Sozialamt eigentlich macht. Da waren auch die Kinderbetreuungsplätze ein Thema“ (Aussage Wandelagent). Und weiter: „Wir haben eine Roadshow gemacht, so habe ich das genannt: wir versuchten die Black-Box zu öffnen und den Politiker aufzuzeigen, um was es da geht. Dann konnten wir sagen, wir haben euch das mal gezeigt, wir haben das ganze mal erläutert. Hört zumindest zu“ (Aussage Wandelagent). Zudem hat das Sozialamt auch eine Präsentation beim Gewerbeverein gehalten. „Beim Gewerbeverein etwa konnten wir nicht nur die Politikerinnen und Politiker sensibilisieren, wir sind also schon eine Stufe weitergegangen“ (Aussage Wandelagent).

Gemäss Einschätzung der Wandelagenten hat diese Strategie viel dazu beigetragen, dass die Akzeptanz für einen Ausbau der Kita Plätze bei den Verteidigern des Status quo erhöht werden konnte. „Und jetzt ist die Situation so, dass man es zur Kenntnis nimmt, man murt, aber man stimmt zu. Aber es ist nicht mehr murren und Ablehnung. Sondern man murt und sagt es kostet wieder aber ok, sie habens uns gezeigt und im Gesamtkontext stimmt das doch eigentlich“ (Aussage Wandelagent).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Wandelagenten die Strategie verfolgten im Hintergrund die politischen Akteure für das Thema zu sensibilisieren. Bevor ein konkreter Vorschlag für eine Veränderung durch die Wandelagenten vorgebracht wurde, sollte ein Grundstein zur Akzeptanz eines Ausbaus gelegt werden. Die Wandelagenten arbeiteten im Hintergrund. Die Akteure sollten davon überzeugt werden, dass ein Angebotsausbau in der Kita dazu beiträgt, die Ausgaben der Stadt Opfikon im Sozialbereich langfristig zu senken. Die Wandelagenten versuchten die Gegner mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame von der Zweckmässigkeit eines Ausbaus zu überzeugen.

Erst im Jahr 2009 als Reaktion auf die Anfrage der Kita Bambi, wurde das Thema auf die politische Agenda gesetzt. Die Wandelagenten arbeiteten einen konkreten Vorschlag für eine Veränderung aus. Der Stadtrat formulierte einen Antrag an das Parlament zur Bewilligung der Subventionierung der Kita Bambi (Stadtrat Opfikon 2009). In diesem Antrag forderten die Wandelagenten einen bemerkenswerten Systemwechsel. Neu sollten die Plätze nicht mehr mittels einer Objektfinanzierung sondern mittels einer Subjektfinanzierung durch die Gemeinde abgegolten werden. Nach wie vor sollte jedoch durch die Gemeinde ein Kostendach für die Subjektfinanzierung festgelegt werden. Bei der Subjektfinanzierung wird nicht der Anbieter als Organisation finanziell unterstützt, sondern es werden direkt Plätze subventioniert. Durch den neuen Finanzierungsmodus wurde daher der Grundstein dafür gelegt, dass auch Plätze in weiteren privaten Kitas durch die Gemeinde unterstützt werden können (Aussage Wandelagent). Die Finanzierung von Plätzen via Subjektfinanzierung ist nicht an einen Leistungsanbieter gebunden.

### *Resultat der Koalitionenformierung*

Der durch die Wandelagenten vorgeschlagene Systemwechsel im Jahr 2009 wurde von einer Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier gutgeheissen. Die Wandelagenten waren darin erfolgreich, eine Mehrheitskoalition für ihren vorgeschlagenen Systemwechsel zu etablieren.

#### **6.9.5 Policy-Design Zeitpunkt t1**

Das bestehende Policy-Design zum Zeitpunkt t0 wurde durch den Entscheid im Jahr 2009 um eine Subjektfinanzierung der Kita Bambi erweitert. Das Parlament genehmigte einen jährlich wiederkehrenden Kredit in der Höhe von 180'000 CHF für die Finanzierung von zwölf Plätzen in der privat geführten Kita Bambi (Stadtrat Opfikon 2009). Das Angebot orientierte sich an den durch den Kanton vorgegebenen Krippenrichtlinien. Es verfügte über pädagogisch ausgebildete Betreuungspersonen und ein pädagogisches Betreuungskonzept. Der Grad der Professionalisierung kann damit als hoch bezeichnet werden. Nach wie vor existierte ein einkommensabhängiges Tarifsysteem. Die Finanzierung der Kita basierte nicht mehr auf einer Objektsondern auf einer Subjektfinanzierung.

Durch das Angebot in der Kita sollten nach wie vor sozial-integrative Ziele erreicht werden. Die Kita sollte dazu beitragen, die Entwicklung und Integration von sozial benachteiligten Kindern zu erreichen um damit soziale Folgekosten zu vermeiden. „Speziell für Kinder aus weniger privilegierten Verhältnissen, aus sozial benachteiligten Familien und aus Migrationsfamilien leistet diese Form von Förderung in Kinderkrippen auch einen wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit und sorgt für bessere Startbedingungen im Hinblick auf ihre Schul- und Berufskarriere“ (Rechnungsprüfungskommission Opfikon 2009). Durch das Kita-Angebot sollte zudem auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert und die berufliche Integration von Eltern verbessert werden (Stadtrat Opfikon 2009).

#### **6.9.6 Form des politischen Wandels**

Vergleicht man das Policy-Design zum Zeitpunkt t0 mit dem zum Zeitpunkt t1, so fällt auf, dass beim beobachteten Wandel keine gänzlich neue Regel eingeführt wurde, die vorher nicht existierte. Das Angebot in Kitas wurde weitergeführt. Mit dem Wechsel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung wurde jedoch ein neues Instrument eingeführt. Nicht nur die Höhe der Finanzierung (Settings) wurde angepasst, sondern auch das Instrument der Finanzierung wurde verändert. Im Vergleich zum Policy-Design zum Zeitpunkt t0 konnte jedoch keine Änderung der Ziele beobachtet werden. Nach wie vor sollte das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung in Kitas der sozialen Integration benachteiligter Kinder sowie der beruflichen Integration von Frauen dienen. Aus diesen Gründen wird die Form politischen Wandels als Ergänzung bezeichnet.

### 6.9.7 Prozessanalyse

Die verdeckt Angreifenden befanden sich in der suburbanen Zürcher Gemeinde Opfikon in einem Kontext mit hohem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Weil sich die Wandelagenten bewusst waren, dass ein hoher Bedarf an Kita-Plätzen bestand, haben sie keine Bedürfnisabklärung durchgeführt (siehe Kapitel 6.9.4). Den Wandelagenten war durchaus bewusst, dass sich die starken Verteidiger des Status quo gegen eine Erhöhung der finanziellen Mittel wehren werden. In diesem Kontext erschien es den Wandelagenten wenig opportun, die steigende Nachfrage nach einem Angebot als politisches Druckmittel zu verwenden.

Die Wandelagenten verfolgten eine andere Strategie. Sie bezogen sich zur Legitimation ihrer Forderungen nicht auf eine steigende Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung, sondern auf den hohen Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung sowie die hohe Anzahl Sozialhilfefälle. „Da wir in Opfikon ein sehr grosses Migrationsthema haben, das uns auch den Kopf zerbricht. Und gerade die vorgelagerten Institutionen vor dem Kindergarten oder vor der Schule sind sehr dienlich, um da gewisse Sozialisierung oder Integration sprachlicher, erzieherischer Natur zu bewirken“ (Aussage Wandelagent). Zur Legitimation eines Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung bezogen sich die Wandelagenten auf einen sozial-integrativen Frame.

Wiederholt ist in der Stellungnahme des Stadtrates zu lesen, dass durch die familienergänzende Kinderbetreuung Kinder aus sozial benachteiligten Familien eine bessere Integration und Sozialisation erfahren (Juni 2009). Durch subventionierte Betreuungsplätze kann ein Beitrag zur sozialen Integration der Kinder geleistet werden, was zur Vermeidung von sozialen Folgekosten beitragen kann. Die staatliche Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung wurde als Massnahme dargestellt, die dazu beitragen kann, Sozialhilfekosten zu senken.

Der Bezug auf einen sozial-integrativen Frame hat dazu beigetragen, die Akzeptanz bei den konservativ eingestellten Verteidigern des Status quo zu erhöhen.

*„Das schlagende Argument zur Überzeugung der Verteidiger des Status quo, waren die Kosteneinsparungen, die mittels der sozialen Integration über die Kitas erreicht werden konnte. Zentral war vor allem, dass wir aufzeigen konnten, was heisst das, wenn man in einer Familie mit Migrationshintergrund aufwächst, die sehr wenig Ressourcen hat. Was heisst das, wenn man da nichts macht. Wir konnten es eben auch exemplarisch aufzeigen, wir haben viele Fälle in denen berufliche und soziale Integration gescheitert sind, weil man nichts machte oder zu spät. Das hat finanzielle Folgekosten für die Gemeinde“ (Aussage Wandelagent).*

Mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame gelang es den Wandelagenten die Akzeptanz für die familienergänzende Kinderbetreuung auch bei den konservativ eingestellten politischen Akteuren zu erhöhen. In diesem Kontext konnten die Wandelagenten einen Ausbau des Angebots fordern.

*„Und durch das, dass wir dann in diesem Prozess auch die Leute für diesen Aspekt sensibilisieren konnten wurde es wie breiter getragen. Also es ist der berufliche Aspekt, aber auch der ganze Integrationsaspekt, der eben sehr stark ge-*

*prägt wurde von uns vom Sozialen aus. Und so gab das einen rechten Konsens, dass man sagte ja man ist da eigentlich auch bereit, das zu fördern und zu fordern“ (Aussage Wandelagent). Und weiter: „mit dieser Begründung muss ich sagen, kam ich bis jetzt immer recht gut durch“ (Aussage Wandelagent).*

Der von den Wandelagenten geforderte Wandel wurde schlussendlich von einer Mehrheit der politischen Akteure unterstützt. Zentral für diese Zustimmung war der Nachweis, dass durch das Angebot Sozialhilfekosten gesenkt werden konnten, wie das folgende Zitat der Rechnungsprüfungskommission (RPK) verdeutlicht:

*„Die RPK begrüsst diesen Antrag [Anm. CZ: Antrag zur Finanzierung von zwölf Plätzen in der Kita Bambi]. Weiter verlangte die RPK vom Sozialamt zwei Rechenbeispiele von Familien mit Sozialunterstützung. Bei beiden Rechenbeispielen geht klar hervor, dass bei der Betreuung der Kinder in der Krippe die Kosten für die öffentliche Hand geringer sind. Die RPK unterstützt nicht zuletzt auch aus diesem Grunde den Beitrag an die Kinderkrippe Bambi“ (Rechnungsprüfungskommission Opfikon 2009).*

Die Wandelagenten antizipierten, dass ein Bedarfsnachweis in der Bevölkerung und somit die Politisierung der Nachfrage nach einem Angebot in der konservativ-bürgerlich dominierten Gemeinde wenig zielführend war. Den Wandelagenten gelang es erst dann eine Mehrheitskoalition für ihr Anliegen zu etablieren, als sie sich auf einen sozial-integrativen Frame bezogen. Sie verdeutlichten, dass durch einen Ausbau des Angebots Kosten im Sozialbereich eingespart werden konnten. Durch eine Investition in die frühkindliche Bildung und Erziehung sollte die schulische Integration von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund oder aus tiefen sozialen Schichten erleichtert und soziale Kosten dadurch minimiert werden. Mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame erhöhten die Wandelagenten die politische Akzeptanz für einen Ausbau bei den Verteidigern des Status quo.

Die Wandelagenten forderten einen Systemwechsel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung just zu diesem Zeitpunkt, als sich der kantonale Kontext änderte.

*„Der Beweggrund, der zu diesem Änderungsantrag geführt hat, liegt darin, dass im Bereich Kinderkrippen eine gewisse Dynamik entstanden ist. Es ist zu vermuten, dass die Gemeinden des Kantons Zürich zukünftig von Gesetzes wegen verpflichtet werden, ein bedarfsgerechtes Angebot an Krippenplätzen zu schaffen, so wie es die Schule bereits hinsichtlich der Hortplätze kennt. Dies hat zur Folge, dass weitere Anbieter auf den Markt drängen werden und sich das Krippenangebot erweitert. Durch eine Subjektfinanzierung sollte die Möglichkeit geschaffen werden, subventionierte Plätze auf weitere bereits existierende Kitas in Zukunft auszuweiten“ (Rechnungsprüfungskommission Opfikon 2009).*

Diese Informationen verdeutlichen, dass die Wandelagenten den sich wandelnden kantonalen Kontext antizipierten und erst dann eine radikale Form des Wandels forderten, als klar wurde, dass die Gemeinden dazu verpflichtet werden, ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen. Das kantonale Gesetz wurde erst im Jahr 2011 vom Volk angenommen (siehe Kapitel 6.7.1). Der sich wandelnde kantonale Kontext war den Wandelagenten möglicherweise dabei behilflich für ihre radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren.

Allerdings wurde dieser Wandel in den Jahren vor der Revision durch die Wandelagenten hinter den Kulissen vorbereitet und erst als der kantonale Kontext wechselte, legten sie ihre Vorarbeiten offen. Die Wandelagenten arbeiteten im Hintergrund, weil ihnen bewusst war, dass sie aufgrund der mächtigen Verteidiger des Status quo die Akzeptanz gegenüber dem Thema Kinderbetreuung zuerst steigern mussten. Gleichzeitig bereiteten sie heimlich einen Systemwechsel vor. Erst im Hinblick auf den sich ändernden kantonalen Kontext legten sie ihre konkreten Wandelabsichten offen und es gelang ihnen eine Mehrheitskoalition für ihre radikalen Wandelabsichten zu etablieren. Allerdings legte die Gemeinde nach wie vor ein Kostendach für die Subjektfinanzierung fest. Das heisst es erfolgte (noch) keine nachfrageorientierte Finanzierung der Angebote.

#### **6.9.8 Opfikon Fall 2: Die Entwicklung des Tagesfamilienvereins in den 2000er Jahren**

Der Verein Tagesfamilien wurde 1974 auf privater Basis gegründet (Stadtrat Opfikon 1999). Im Jahr 1989 wurde durch die Gemeinde eine jährliche Defizitgarantie von 45'000 CHF gesprochen. Im Jahr 1999 beschloss das städtische Parlament die Defizitgarantie für den Tagesfamilienverein auf jährlich 78'000 CHF zu erhöhen (Stadtrat Opfikon 1999). Gemäss Interviewaussagen wurde der Tageselternverein im Jahr 2012 durch einen Betrag von 218'000 CHF unterstützt (Aussage Wandelagent). Interessanterweise gab es dazu im untersuchten Zeitraum zwischen 2002 und 2009 weder einen Entscheid in der Exekutive noch im Parlament. Trotzdem werden diese Entwicklungen als eine Form des Nicht-Entscheids in der folgenden Fallstudie untersucht.

#### **6.9.9 Akteure, Strategie und Koalition**

##### *Herausforderer des Status quo*

Da es in Bezug auf den Tagesfamilienverein keinen politischen Entscheid gab, fällt es schwer, Wandelagenten zu beobachten. Die Zuständigkeit für den durch die Gemeinde Opfikon finanziell unterstützten Tagesfamilienverein lag beim Ressort Soziales. Entsprechend waren die Stadträtin Ressort Soziales und Mitglied der SVP sowie der Leiter der Sozialabteilung für alle Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig.

Während diese Akteure im Hinblick auf die Kita einen Wandel forderten und einen solchen als verdeckte Angreifer im Hintergrund vorbereiteten (siehe Kapitel 6.9.4), forderten sie im Hinblick auf das Angebot bei Tagesfamilien keine Veränderung. Im Hinblick auf den Tagesfamilienverein haben diese Akteure weder die Initiative ergriffen, um Wandel zu induzieren, noch haben sie private Ressourcen für einen entsprechenden Wandel eingesetzt. Durch ihre Inaktivität kann abgeleitet werden, dass sie die bestehende Institution des Tagesfamilienvereins unverändert erhalten wollten. Betrachtet man diese Akteure als Wandelagenten so können sie im Hinblick auf den Tagesfamilienverein als Symbionten bezeichnet werden.

Die Wandelagenten verfügten nicht nur über Zugang zu politischen Entscheidungsgremien (Stadträtin), sondern in ihrer Rolle als Verwaltungsakteure auch über Zugang zu Informationen. Deshalb können die politischen Ressourcen der Wandelagenten als hoch bezeichnet werden.

#### *Verteidiger des Status quo*

Die Wandelagenten waren mit den gleichen Verteidigern des Status quo konfrontiert, wie in Opfikon Fall 1 (siehe Kapitel 6.9.4). Die Verteidiger des Status quo können im Hinblick auf familienpolitische Anliegen als konservativ bezeichnet werden. Nicht nur die SVP, sondern auch weite Teile der CVP und der FDP vertraten gemäss Interviewaussagen ein konservatives Familienbild (Aussage Wandelagent).

#### *Strategie der Wandelagenten*

Obwohl die durch das Parlament im Jahr 1999 gesprochene Defizitgarantie für den Tagesfamilienverein während den 2000er Jahren immer mehr überzogen wurde, vermieden es die Wandelagenten einen Wandel öffentlich zu fordern und diesen durch das Parlament absegnen zu lassen. Damit bewegten sich die Wandelagenten in einem „Graubereich“ (Aussage Wandelagent). Obwohl der Tagesfamilienverein zu einem zunehmend wichtigen Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde Opfikon wurde, konnte aufgrund des politischen Nicht-Entscheids auch keine Anpassung der Regulierungen vorgenommen werden. „Der Tagesfamilienverein basiert auf viel Freiwilligenarbeit, ist sehr laienmässig aufgebaut. Trotzdem hat er mittlerweile eine Grösse und Bedeutung angenommen, dass er mehr und mehr professionell arbeiten muss“ (Aussage Wandelagenten). Eine Anpassung der Regulierung hätte beispielsweise eine durch den Tagesfamilienverein geforderte Professionalisierung des Tagesfamilienvereins ermöglicht. „Die Arbeit der Tagesfamilien sowie der Angestellten des Vereins sollte entsprechend entschädigt werden, zumal mit dieser Form von Kinderbetreuung zu Gunsten der Stadt gespart werden kann“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).

Während der verdeckte Angriff der Wandelagenten in Bezug auf den Ausbau von Kita-Plätzen Zeit in Anspruch nahm, musste die steigende Nachfrage nach einem Angebot gedeckt werden. Der Tagesfamilienverein verzeichnete in den 2000er Jahren eine rasch ansteigende Nachfrage nach Betreuungsstunden. Die Wandelagenten tolerierten diese Situation. Ihnen war bewusst, dass die Defizitgarantie für den Tagesfamilienverein jährlich überzogen werden musste. Trotzdem forderten sie offiziell keinen Wandel in diesem Bereich, sondern sie wichen darauf aus, das bestehende System des Tagesfamilienvereins unverändert weiterzuführen. Das führte zur Ausnutzung der Systems der Tagesfamilien. Für die Sozialbehörde war der Tagesfamilienverein gemäss eigenen Aussagen ein sehr wichtiges Instrument.

*„Da muss ich vorschiessen, das ist für uns für das Soziale, für die Vormundschafts- und Fürsorgebehörde, ein sehr ein wichtiges Instrument. Weil es ist das schnellste Gefäss, das wir nutzen können. Weil eine Tagesmutter kann schon am nächsten Tag bereitstehen und ein Kind aufnehmen. In der Krippe ist immer die Situation, dass wir Wartelisten haben.*

*Und darum ist es für uns ein sehr ein wichtiges Gefäss, weil wir damit sehr schnell agieren können“ (Aussage Wandelagent).*

Die Interviewaussagen deuten darauf hin, dass das billige Angebot beim Tagesfamilienverein das bestehende Defizit an Betreuungsplätzen in den Kitas auffangen musste. „Eine Platzierung in einer Kita ist oft nicht möglich, weil dort lange Wartelisten bestehen. Aufgrund der Dringlichkeit müssen diese Kinder daher öfter an Tageseltern verwiesen werden, wo sie glücklicherweise rasch untergebracht werden können“ (Aussage Wandelagent). Auch ein Vorstandsmitglied des Tagesfamilienvereins teilt die Ansicht, dass der Tagesfamilienverein dazu benutzt wurde, die Betreuungslücke zu füllen, die aufgrund fehlender Kita-Plätze entstand. „Die Kinderkrippe ist über zwei Jahre ausgebucht, der Tagesfamilienverein ist da oft die Notlösung. Und jetzt ist das natürlich einfach so, dass man sagt es ist alleweil günstiger als eine neue Krippe und einen neuen Hort zu bauen. Wegen Infrastruktur, Hygienevorschriften, Mitarbeiter“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).

Der lange Zeit in Anspruch nehmende, verdeckte Angriff im Bereich eines Kita-Ausbaus führte dazu, dass die Wandelagenten die ansteigende Nachfrage nach einem Angebot durch das günstige Angebot beim Tagesfamilienverein deckten. Gleichzeitig wurden – trotz einer steigenden Nachfrage und teilweise schwierigen Betreuungsverhältnissen – keine Veränderungen bei den Regulierungen des Tagesfamilienvereins vorgenommen. Durch ihre Inaktivität wurden die Wandelagenten zu Parasiten des bestehenden Systems bei Tagesfamilien. Wie der Stadtrat bereits 1999 festhielt, kann die Stadt mit dem Angebot beim Tagesfamilienverein Kosten einsparen: „Es rechtfertigt sich diese Arbeit entsprechend zu entschädigen, zumal mit dieser Form von Kinderbetreuung zu Gunsten der Stadt gespart werden kann“ (Stadtrat Opfikon 1999). Auch die Wandelagenten waren sich bewusst, dass die Organisation der familienergänzenden Kinderbetreuung in einem Verein zur Senkung der Kosten beiträgt. „Vereine können günstiger arbeiten. Sie sind von ihrem Personalrecht her sicher weniger streng limitiert und geordnet als der Kanton. Wenn man nach der kantonalen Gesetzgebung Leute anstellt, dann ist das einfach teuer. Das ist ehrenamtliche Arbeit. Das ist schon noch toll, aber vielleicht wird das auch mal anders sein“ (Aussage Wandelagent).

#### *Resultat der Koalitionenformierung*

Im untersuchten Zeitraum konnte kein politischer Entscheid betreffend die Revision des Tagesfamilienvereins beobachtet werden. Deshalb kann keine Aussage zum Resultat der Koalitionenformierung gemacht werden.

#### **6.9.10 Policy-Design Zeitpunkt t2**

Am Ende des hier untersuchten Entscheidungsprozess unterstützte die Gemeinde den Tagesfamilienverein mit 218'000 CHF im Jahr. Veränderungen an der Ausgestaltung des Instruments wurden im Vergleich zum Zeitpunkt t0 keine vorgenommen. Da im untersuchten Zeitraum kein Entscheidungsprozess für den Tagesfamilienverein stattgefunden hat, kann davon ausgegangen werden, dass keine neuen Ziele formuliert wurden.

### 6.9.11 Form des politischen Wandels

Im Hinblick auf den Tagesfamilienverein gab es keine Änderungen an der bestehenden Massnahme. Es wurden weder neue Regeln mit neuen Instrumenten und Settings eingeführt, noch wurden die Instrumente und Settings einer bestehenden Massnahme angepasst. Obwohl die Auslagen für den Tagesfamilienverein aufgrund der steigenden Nachfrage jährlich zunahmen, wurde die Höhe der Beiträge nie im Rahmen eines politischen Entscheidungsprozess durch die Regierung legitimiert. Auch die Ziele des Tagesfamilienvereins wurden nicht im Rahmen einer politischen Diskussion neu verhandelt. Deshalb kann der Wandel in Bezug auf den Verein Tagesfamilien als *politischer* Stillstand bezeichnet werden.

### 6.9.12 Prozessanalyse

Wie in Opfikon Fall 1 befanden sich die Wandelagenten in einem Kontext mit hohem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Die Etablierung von Symbionten respektive Parasiten kann nur im Gesamtkontext der Entwicklungen der Gemeinde Opfikon im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung sinnvoll interpretiert werden. Der kantonale Kontext war einem Wandel wenig förderlich und die Forderung nach einem Ausbau des Angebots in Kitas wurde als politisch höchst riskant und schwierig eingestuft, wie die Fallstudie zu Opfikon Fall 1 verdeutlicht. Eine direkte Politisierung der hohen Nachfrage wurde als politisch aussichtslos und kontraproduktiv bezeichnet (siehe Opfikon Fall 1, Kapitel 6.9.7).

In diesem Umfeld verfolgten die Wandelagenten in Bezug auf einen Ausbau an Kita-Plätzen einen verdeckten Angriff (siehe Opfikon Fall 1). Allerdings nahm dieser verdeckte Angriff lange Zeit in Anspruch, während der die Nachfrage nach einem Angebot anstieg. In diesem Kontext wichen die Wandelagenten darauf aus, das bestehende System der Tagesfamilien auszunutzen. Der Tagesfamilienverein musste in die Betreuungslücke springen, die aufgrund des langsam erfolgten Ausbaus im Bereich der Kita entstand. Um rasch auf die steigende Nachfrage reagieren zu können, forderten die Wandelagenten keinen Wandel in Bezug auf den Tagesfamilienverein, weil damit langwierige politische Entscheidungsprozesse vermieden werden konnten. Die Wandelagenten wurden zu Parasiten des bestehenden Systems der Tagesfamilien.

### 6.9.13 Zusammenfassung Ausgestaltung der Massnahmen in Opfikon, Jahr 2012

Am Ende des hier untersuchten Entscheidungsprozesses existierten in Opfikon drei Krippen, Popcorn, Purzelhaus und Bambi, die durch die Gemeinde jährlich mit einem Betrag von total 660'000 CHF unterstützt wurden. Während die Unterstützung der Kita Popcorn und Purzelhaus auf einer Objektfinanzierung basierte, erfolgte die Finanzierung der Kita Bambi mittels Subjektfinanzierung. Somit existierten am Ende des hier untersuchten Entscheidungsprozesses drei von privaten Trägerschaften angebotene Kitas, in denen die Gemeinde insgesamt 42 Plätze mit jährlich 660'000 CHF finanziell unterstützte.

Im Verein Tagesfamilien wurden im Jahr 2012 46'560 Betreuungsstunden, für 61 Kinder geleistet (schriftlicher Fragebogen Tagesfamilienverein). Die Gemeinde unterstützte dieses Angebot mit 218'000 CHF im Jahr.



Der Grad der Professionalisierung ist in der Kita höher als beim Tagesfamilienverein. Betreuungspersonen in der Kita müssen über eine pädagogische Ausbildung verfügen (siehe Tabelle 42). Für die Kitas sowie die familienergänzende Kinderbetreuung beim Tagesfamilienverein galt ein einheitliches Tarifsystm (siehe Tabelle 43). Alle interviewten Personen waren sich darin einig, dass die Betreuung von Kindern bei Tageseltern für die Gemeinde die kostengünstigere Variante darstellte. Dies auch vor dem Hintergrund, dass eine Betreuung bei Tagesfamilien stundenweise abgerechnet werden kann.

*Tabelle 42: Policy-Design der Massnahmen, Gemeinde Opfikon, Kita und Tagesfamilien, Stand 2012*

Regulierung	Kita	Tagesfamilien
Organisation der Leistungserbringung (öffentlich/privat)	Privat, Verein	Privat, Verein
Professionalisierungsgrad:		
- Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen	Gemäss Ausbildungsanforderungen der Bildungsdirektion (pädagogische Ausbildung erforderlich)	Jede Art von Vorbildung möglich: - Einführungskurs von 18 Stunden - Nothelferkurs 6 Stunden - Weiterbildungskurse mind. 3 Stunden pro Jahr
- Betreuungsschlüssel	Bis elf Kinder eine ausgebildete Betreuungsperson. Ab Gruppen mit sieben Plätzen ist eine Doppelbesetzung zu gewährleisten.	Max. fünf Tageskinder pro Tageseltern
Pädagogisches Konzept	Pädagogisches Konzept vorhanden	Pädagogisches Konzept nicht vorhanden
Öffnungszeiten	7.00 bis 18. Uhr (Popcorn) oder 18.30 Uhr (Bambi)	24 Stunden am Tag, sieben Tage die Woche und 365 Tage im Jahr möglich.*

\*Die Betreuungszeiten sind davon abhängig, ob sich Tageseltern finden, die entsprechende Betreuungszeiten abdecken können.

*Tabelle 43: Tarifsystm in Opfikon in CHF pro Tag (9 Stunden), Stand 2012*

	Kita	Tagesfamilie
Volltarif (= Maximaltarif)	109/Tag	95/Tag
Minimaltarif	21/Tag	19/Tag
Minimaltarif bis zu Einkommen von	25'000	25'000
Maximaltarif ab Einkommen von	100'000	120'000
Minimalbetrag	-	-

## 6.9.14 Potentielle Wirkungen

### *Ebene der Nutzerinnen und Nutzer*

Im Jahr 2009 verfügten in der Gemeinde Opfikon etwa 7.7 Prozent aller Kinder im Alter zwischen null bis vier Jahren (544 Kinder) über einen Vollzeitbetreuungsplatz in einer Kita. Die 46'560 Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein entsprechen ungefähr 22 Vollzeitplätzen (52 Wochen à 40 Betreuungsstunden). Das heisst für ca. vier Prozent der Kinder im Alter zwischen null bis vier Jahren bestand ein Vollzeitbetreu-

ungsplatz beim Tagesfamilienverein.<sup>70</sup> Zusammenfassend ergibt das für die Gemeinde Opfikon einen Versorgungsgrad von 11.5 Prozent im Jahr 2009.

Die befragten Akteure waren sich darin einig, dass das bestehende Angebot an Kita Plätzen nicht der Nachfrage entsprach (Aussage Wandelagenten). „In der Menge haben wir sicher ein zu kleines Angebot. Sonst hätten wir nicht so lange Wartelisten. Wir haben viel zu wenig Plätze“ (Aussage Wandelagent). Die Nachfrage nach dem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung hat über die Jahre stetig zugenommen (Geschäftsprüfungskommission Opfikon-Glattbrugg März 2000). Und bei den öffentlich subventionierten Kita Plätzen existierten lange Wartelisten mit 50 bis 200 Kindern (Geschäftsprüfungskommission Opfikon-Glattbrugg 2003, Aussage Kita-Mitarbeiterin). Alle Daten weisen darauf hin, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung das bestehende Angebot in Kitas bei weitem nicht ausreichte um die Nachfrage zu decken.

Beim Tagesfamilienverein war die Nachfrage ebenfalls höher als das Angebot. Gemäss Interviewaussage wurden laufend mehr Tageseltern gesucht als zur Verfügung standen (Aussage Wandelagent, Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Gleichzeitig wurde aber auch darauf hingewiesen, dass beim Tagesfamilienverein praktisch für alle Kinder innerhalb kurzer Zeit ein Platz gefunden werden konnte.

Obwohl das Angebot in der Kita mit einem Versorgungsgrad von 7.7 Prozent nahe dem Schweizerischen Durchschnitt von elf Prozent liegt, deuten die Interviewaussagen darauf hin, dass der Umfang des Angebots nicht der Nachfrage entsprach. Aufgrund dieser Daten wird das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer für das Angebot in der Kita als tief bezeichnet. Mit einem Versorgungsgrad von vier Prozent verfügt das Angebot beim Tagesfamilienverein grundsätzlich über ein tiefes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter. Gemäss Interviewaussagen kann jedoch für alle Kinder, die nach einem Platz beim Tagesfamilienverein fragen, innerhalb kurzer Zeit ein solcher zur Verfügung gestellt werden. Deshalb wird das Wirkpotential dieses Angebots für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als tendenziell hoch eingestuft (siehe Kapitel 6.5.7).

Die Interviewaussagen betreffend die Nutzungsmuster der Angebote bei den subventionierten Kitas widersprechen sich. „Die Rückmeldung der Front von den Krippen ist, dass das steuerbare Einkommen von zwei Drittel der Eltern 45'000 CHF pro Jahr und weniger beträgt“ (Aussage Wandelagent). Die Aussage einer Kita-Mitarbeiterin weist jedoch darauf hin, dass die Nutzung durchmischt ist. „Zwei Viertel sind Kinder aus tiefen sozialen Schichten, ein Viertel Kinder aus der Mittelklasse und ein Viertel sind eher Gutverdienende“ (Aussage Kita-Mitarbeiter). Gemäss Einschätzung aller Interviewpartner, wird davon ausgegangen, dass Familien aus höheren Einkommensklassen private Lösungen (Nannies) bevorzugen oder eine private Krippe nutzen (Aussage Kita-Mitarbeiterin, Wandelagenten). Eine klare Aussage zum Wirkpotential

<sup>70</sup> Gemäss Interviewaussagen wurden beim Tagesfamilienverein auch Kinder im schulischen Alter betreut. Deshalb ist der Versorgungsgrad für Kinder im vorschulischen Alter vermutlich tiefer.

des Angebots für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ist jedoch aufgrund der Interviewaussagen nicht möglich.

Betrachtet man die einkommensabhängigen Nutzungsmuster beim Tagesfamilienverein so fällt auf, dass das Angebot überproportional häufig von Kindern aus Familien tiefer Einkommensklassen genutzt wird (siehe Tabelle 44).

*Tabelle 44: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Tagesfamilien Opfikon (2013)*

	<b>Gerechter Anteil an Betreuungsstunden*</b>	<b>Beobachteter Anteil an Betreuungsstunden**</b>
Tiefe Einkommensschichten	23.4%	60%
Mittlere Einkommensschichten	63.2%	35%
Hohe Einkommensschichten	13.4%	5%

Quelle: \*Statistisches Amt des Kantons Zürich, \*\*schriftliche Befragung Tagesfamilienverein Opfikon

Diese einkommensabhängigen Nutzungsmuster wurden auch in den Interviews angesprochen.

*„Wir haben schon die untere Schicht. Die allerunterste. Die können nicht warten bis sie einen Krippenplatz haben. Das sind oft fremdländische Leute, die mit Schrecken feststellen, dass das Kind morgen betreut werden muss, weil sie übermorgen arbeiten müssen. Normale Schweizer mit Strukturen, die kümmern sich darum, was mache ich in den vier Jahren, wenn das Kind noch nicht in der Schule ist“. Und weiter: „Wir haben viele Leute vom Sozialamt und die untere Schicht zu betreuen“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).*

Gemäss diesen Informationen weist das wenig professionalisierte Angebot beim Tagesfamilienverein ein tiefes Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer auf. Verschiedene Interviewpartner haben darauf hingewiesen, dass der überproportionale Nutzungsgrad von Kindern aus tiefen Einkommensklassen und/oder mit Migrationshintergrund beim wenig professionalisierten Angebot des Tagesfamilienvereins problematisch sein kann. Beispielsweise ist es für die soziale Integration von Kindern aus tiefen Einkommensklassen und/oder mit Migrationshintergrund wenig förderlich, wenn diese durch eine Tagesmutter betreut werden, die kein Deutsch spricht. „Die Regelung ist jedoch, dass alle Tagesmütter eine Landessprache beherrschen müssen. Sie müssen nicht Deutsch können. Bei Hausaufgaben muss man halt dann wieder schauen, wie man das löst“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Zudem ist eine Verständigung zwischen Tageskindern und Tagesmüttern aufgrund von kulturellen Differenzen oft nicht unproblematisch (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).

Aus den Interviews geht hervor, dass diese Nutzungsmuster dadurch entstehen, dass das Angebot in der Kita aufgrund der beschränkten Öffnungszeiten von Personen mit Arbeitszeiten ausserhalb der Bürozeiten nicht genutzt werden. „Vor allem Eltern mit unregelmässigen Arbeitszeiten sind auf den Verein angewiesen, da hier Betreuungsmöglichkeiten angeboten werden können, die über die (...) von Krippen angebotenen Stunden hinausgehen“ (Stadtrat Opfikon 1999).

### *Ebene der Leistungserbringenden*

Während die Angestellten der subventionierten Kitas Popcorn und Purzelhaus über öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge verfügen (Aussage Kita-Mitarbeiterin), werden Tageseltern im Stundenlohn bezahlt. Bei den 16 in der Gemeinde Opfikon beschäftigten Tageseltern handelt es sich ausschliesslich um Frauen (schriftliche Befragung Tagesfamilienverein).

Pro Stunde und Kind verdient eine Tagesmutter 6.40 Franken brutto (ohne Spesen, schriftliche Befragung Tagesfamilienverein Opfikon). Durchschnittlich werden von einer Tagesmutter drei und mehr Kinder gleichzeitig betreut. Bei 16 Angestellten und 45'600 Betreuungsstunden macht das 2910 Betreuungsstunden pro Tagesmutter und Jahr. Das ergibt ein Jahreseinkommen von 18'624 Franken brutto. Entsprechend unserem Indikator wäre für ein existenzsicherndes Einkommen mindestens ein Lohn von 29'400 Franken brutto pro Jahr nötig (12 x 2450 Franken brutto, siehe Kapitel 5.4.6).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mittels der Beschäftigung als Tagesmutter kein Einkommen erwirtschaftet werden kann, das die Aufrechterhaltung eines unabhängigen Haushaltes ermöglicht. Vor diesem Hintergrund wird das Wirkpotential des Angebots bei Tagesfamilien für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungsanbieter als tief eingestuft.

Hinzu kommt die Freiwilligenarbeit, die durch die ausschliesslich weiblichen Vorstandsmitglieder geleistet wird. Gemäss Interviewaussagen leisten diese einen Einsatz, der bei weitem nicht adäquat entschädigt wird (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Deshalb wurde es in den letzten Jahren immer schwieriger Vereinsmitglieder zu finden „(...) die diese anspruchsvolle Arbeit zu diesem bescheidenen Entgelt übernehmen“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Und „obwohl wir die gesamte Administration, wie Rechnungsstellung, Betreuung etc. selber machen müssen, bekommen wir keine Infrastruktur für unsere Arbeit: Wir haben kein Büro, arbeiten von zu Hause aus. Kein Handy, kein Laptop“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).

Gemäss den Interviewaussagen sind die Anstellungsbedingungen des pädagogisch ausgebildeten Personals in der Kita besser als beim Tagesfamilienverein. „In den Kitas werden ähnliche Aufgaben von professionellen Angestellten mit einem entsprechenden Salär übernommen“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Diese sind in öffentlich rechtlichen Arbeitsverträgen angestellt und erzielen ein Einkommen gemäss ihrer Ausbildung. Im Vergleich zum Angebot des Tagesfamilienvereins, kann das Wirkpotential des Angebots in der Kita für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden als hoch bezeichnet werden.

Betreffend das Potential des Angebots der Kita für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden kann keine Aussage gemacht werden, weil Daten fehlen. Betreffend das Potential des Tagesfamilienvereins für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden zeigt sich, dass überproportional viele Tagesmütter aus tiefen und hohen Einkommensschichten im Angebot beschäftigt sind (siehe Tabelle 45). 37.5 Prozent der Tagesmütter kommen aus tiefen sozialen Schichten, während der Anteil dieser Personen gemäss den kantonalen Steuerdaten lediglich 23.4 Prozent ausmacht (Schriftliche Befragung Ta-

gesfamilienverein Opfikon). 18.75 Prozent der Tagesmütter kommen aus hohen sozialen Schichten, während der Anteil dieser Personen gemäss den kantonalen Steuerdaten 13.4 Prozent ausmacht.<sup>71</sup> Tendenziell weist das Angebot bei Tagesfamilien ein tiefes Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf Seiten der Leistungserbringenden auf.

*Tabelle 45: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Leistungserbringende, Tagesfamilien Opfikon (2011)*

Indikator	Resultate
Anteil Betreuungspersonen mit Migrationshintergrund?	Fehlende Daten
Anteil Betreuungspersonen aus unterschiedlichen Einkommensschichten?	Sechs von tiefen Einkommensschichten, drei von hohen Einkommensschichten (von total 16 Angestellten).

Quelle: schriftliche Befragung Tagesfamilienverein Opfikon

### 6.9.15 Zusammenfassung

Die suburbane Gemeinde im Kanton Zürich verfügt über einen hohen Problemdruck und befindet sich in einem dezentralisierten Kanton (viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo). Im Untersuchungszeitraum (2004-2009) wurde die Gemeinde Opfikon von einer konservativ-bürgerlichen Mehrheit im Gemeinde- und Stadtrat regiert. Seit 2004 verfügte die SP über keinen Stadtratssitz mehr. Vor dem untersuchten Entscheidungsprozess existierten durch die Gemeinde mittels einer Objektfinanzierung unterstützte Kitas sowie ein Tagesfamilienverein, der durch die Gemeinde ebenfalls finanziell unterstützt wurde.

Während des untersuchten Zeitraums gab es zwei relevante Entscheidungsprozesse. In Opfikon Fall 1 verfolgten verdeckte Angreifer radikale Wandelabsichten. Die Wandelagenten versuchten im Hintergrund die politische Akzeptanz für die familienergänzende Kinderbetreuung zu erhöhen. Zur Legitimation der familienergänzenden Kinderbetreuung bezogen sich die Wandelagenten auf einen sozial-integrativen Frame. Sie argumentierten, dass eine Investition in die frühkindliche Bildung kurzfristig dazu beitragen könne, Integrationsprobleme in der Schule zu verringern und langfristig helfe, die Sozialhilfekosten in der Gemeinde Opfikon zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund unterstützten auch die konservativ eingestellten Verteidiger des Status quo einen Ausbau des Angebots in einer Kita. Vor dem Hintergrund des sich wandelnden kantonalen Kontextes wurde zudem die Forderung nach einem Systemwechsel im Bereich der Kita mehrheitsfähig. Im Jahr 2009 unterstützte eine Mehrheit der Parlamentarier und Parlamentarierinnen den Ausbau an Kita Plätzen in der Kita Bambi sowie einen Systemwechsel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung. Der Entscheidungsprozess endete mit einer Ergänzung.

<sup>71</sup> Die Grenzen für die Zuteilung zu hohen und tiefen Einkommensklassen entsprechen den Grenzen zur Berechnung der Minimal- und Maximaltarife in den Kitas (Minimaltarif bis Einkommen von 25'000 Franken, Maximaltarif ab Einkommen von 100'000 Franken).

In Opfikon Fall 2 kann ein Nicht-Entscheid im Hinblick auf den Tagesfamilienverein beobachtet werden. Die Wandelagenten aus Opfikon Fall 1 forderten im Hinblick auf den Tagesfamilienverein keinen Wandel, weshalb sie in Bezug auf den Tagesfamilienverein als Symbionten bezeichnet werden können. Während der langwierige verdeckte Angriff im Bereich der Kitas lange Zeit in Anspruch nahm, stieg die Nachfrage nach einem Angebot in der Gemeinde Opfikon. Durch den Tagesfamilienverein war es möglich, rasch auf diese Nachfrage reagieren zu können. Politische Entscheide hätten diese rasche Reaktionsmöglichkeit behindert, weshalb die Wandelagenten einen politischen Stillstand tolerierten und in Bezug auf den Tagesfamilienverein keine Anpassungen forderten. Dieser *politische* Stillstand verhinderte auch eine aufgrund der zunehmenden Betreuungszahlen dringend erforderliche Professionalisierung des Tagesfamilienvereins. Sowohl die Administration des Tagesfamilienvereins als auch die mehrheitlich weiblichen Tageseltern, waren von den steigenden Betreuungszahlen und dem hohen Anteil von Kindern aus tiefen sozialen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund überfordert. Der lang andauernde Entscheidungsprozess zum Ausbau des Angebots in einer Kita führte dazu, dass die Wandelagenten zu Parasiten des bestehenden Systems der Tagesfamilien wurden.

Das Care-Arrangement in der Gemeinde Opfikon bestand im Jahr 2012 auf der einen Seite aus einem hoch professionalisierten Angebot von drei durch die Gemeinde finanziell unterstützten Kitas mit pädagogisch ausgebildeten Personal und pädagogischen Grundsätzen bei der Betreuung. Auf der anderen Seite existierte das im Hinblick auf Ausbildungsanforderungen wenig professionalisierte Angebot bei Tagesfamilien.

Betrachtet man das Wirkpotential dieser beiden Massnahmen so fällt auf, dass das Angebot bei weitem nicht der Nachfrage entsprach. Sowohl beim Tagesfamilienverein als auch in der Kita bestanden Wartelisten. Damit kann das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer bei beiden Massnahmen als tief bezeichnet werden. Aussagen zum Wirkpotential für die soziale Kohäsion können für die Kita aufgrund fehlender Daten keine gemacht werden. Das wenig professionalisierte Angebot beim Tagesfamilienverein wurde allerdings überproportional häufig von Kindern aus Familien tiefer Einkommensklassen genutzt. Damit ist das Wirkpotential dieses Angebots für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als tief zu bezeichnen.

Durch die Tätigkeit als Tagesmutter kann kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaftet werden. Das Wirkpotential dieses Angebots für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als tief bezeichnet werden. Die Anstellungsbedingungen des pädagogisch ausgebildeten Personals in der Kita sind besser als beim Tagesfamilienverein, weshalb das Wirkpotential dieser Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden als hoch bezeichnet wird. Betreffend das Wirkpotential der Kita für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden kann aufgrund fehlender Daten keine Aussage gemacht werden. Weil sowohl Personen aus tiefen Einkommensklassen als auch solche aus hohen Einkommensklassen überproportional als Tageseltern beschäftigt sind, weist das Angebot bei Tagesfamilien ein tendenziell tiefes Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf Seiten der Leistungserbringenden auf.

## 6.10 Gemeinde Greifensee

Die Gemeinde Greifensee ist eine vergleichsweise kleine suburbane Gemeinde im Kanton Zürich und liegt 15 Zugminuten entfernt von der Stadt Zürich (Einwohnerzahl 2010; 4946). Die Gemeinde weist einen hohen Problemdruck auf und es existieren viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo.

Die Gemeinde Greifensee verfügt über einen siebenköpfigen Gemeinderat und eine Gemeindeversammlung. Gemäss Interviewaussagen bestand der Gemeinderat im Zeitraum zwischen 2003 und 2010 aus je zwei SP- und FDP-Mitgliedern, einem Vertreter der CVP sowie zwei Vertretern der Aktion G Greifensee. Aktion G Greifensee ist eine Lokalpartei, deren Mitglieder gemäss Interviewaussagen eine konservativ-bürgerlich gefärbte Politik verfolgen (Aussage Exekutivmitglied). Der Gemeindepräsident gehörte der Partei Aktion G an. Seit der Etablierung einer Einheitsgemeinde (Zusammenführung von politischer Gemeinde und Schulgemeinde) im Jahr 2010 sind zwei Mitglieder der Partei FDP und CVP sowie drei Mitglieder der Partei Aktion G im Gemeinderat vertreten. Die SP ist seit diesem Zeitpunkt nicht mehr im Gemeinderat vertreten. Mit dieser Zusammensetzung des Gemeinderats verfügten konservativ-bürgerliche Parteien während des gesamten Untersuchungszeitraums (2005-2012) über eine Mehrheit im Gemeinderat. Bei den Nationalratswahlen 2007 wies die FDP mit 15 Prozent Wähleranteil einen im Vergleich zu den anderen untersuchten suburbanen Gemeinden hohen Anteil an Wählerinnen und Wähler auf (siehe Tabelle 40). Die SVP wies mit 25.6 Prozent hingegen einen vergleichsweise niedrigen Wähleranteil auf.

Aufgrund der Interviewaussagen kann keine Aussage zur politischen Einstellung der Mehrheit der Bevölkerung im Bereich der Familienpolitik gemacht werden. Die Abstimmungsergebnisse für nationale Vorlagen im Bereich der Familienpolitik verdeutlichen, dass die Zustimmung für die Modernisierung der Familienpolitik über die Zeit zugenommen hat. Während die Mutterschaftsversicherung im Jahr 1999 mit 46.3 Prozent Ja-Stimmen abgelehnt wurde, erzielte die Abstimmung betreffend Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft im Jahr 2004 eine Mehrheit von 63.6 Prozent Ja-Stimmen (Bundesamt für Statistik, BFS 2015b).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die FDP in der Gemeinde eine starke politische Kraft darstellte während die SVP überhaupt nicht und die SP ab dem Jahr 2010 nicht mehr im Gemeinderat vertreten waren. Die Aktion G Greifensee, der auch der Gemeindepräsident angehörte, verfolgte eine konservativ-bürgerliche Politik.

### 6.10.1 Zwei Entscheidungsprozesse in Greifensee (zwei Fälle)

Untersucht werden alle politischen Entscheide im Zusammenhang mit der Etablierung und Erweiterung des Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich im Zeitraum zwischen 2005 und 2012. Ein erster Fall betrifft den Bereich der Kita (Greifensee Fall 1), während ein zweiter Fall die Entwicklungen im Bereich des Tagesfamilienvereins aufzeigt (Greifensee Fall 2).

### 6.10.2 Policy-Design Zeitpunkt t0

Bereits vor den untersuchten Entscheidungsprozessen existierte in der Gemeinde Greifensee ein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich. Im Jahr 1992 wurde in der Gemeinde Greifensee auf privater Basis von Frauen und Müttern ein Tagesfamilienverein etabliert. Dieser wurde seit dem Jahr 1993 durch die Gemeinde finanziell unterstützt (Aussage Exekutivmitglied, Vorstand Tagesfamilienverein). Gemäss verfügbaren Dokumenten betrug der Beitrag im Jahr 1997 knapp 58'000 Franken und im Jahr 2002 33'000 Franken. Die finanzielle Unterstützung der Gemeinde ermöglichte einkommensabhängige Tarife. Wie diese ausgestaltet waren, kann jedoch nicht mehr rekonstruiert werden. Die Betreuungspersonen mussten über keine pädagogische Ausbildung verfügen, auch war für die Betreuung kein pädagogisches Konzept erforderlich. Der Grad der Professionalisierung kann damit als tief bezeichnet werden. Das Angebot wurde durch Frauen in deren Privathaushalten erbracht. Die Leistungserbringung war privat organisiert.

Zudem existierte in der Gemeinde Greifensee seit den 1990er Jahren ein Schulhort mit Namen Pfiffikus. Gemäss Interviewaussagen wurden dort auch vereinzelt Kinder im vorschulischen Alter betreut. Dies war jedoch nicht ein offizielles Angebot für Kinder im Alter zwischen null und vier Jahren (Aussage Exekutivmitglied). Im Jahr 1997 wurde das Angebot reduziert (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Betreuung war nur noch am Nachmittag möglich. Ab diesem Zeitpunkt existierte für die Ganztagesbetreuung von Vorschulkindern nur noch der Tagesfamilienverein.

Die Angebote in der Gemeinde Greifensee wurden als Beitrag zur Lösung einer sozialen Problematik etabliert. Gemäss Interviewaussagen erkannte der Gemeinderat in den 1990er Jahren, dass vor allem alleinstehende Elternteile gezwungen waren vollzeitig einem Erwerb nachzugehen (Aussage Exekutivmitglied). Die Gemeinde war bereit, für Kinder aus Einelternfamilien ein Angebot finanziell zu unterstützen. Die familienergänzende Kinderbetreuung sollte als sozialpolitische Massnahme einen Beitrag zur Armutsreduktion leisten.

### 6.10.3 Greifensee Fall 1: Drei Vorstösse zur Etablierung einer Kita

Im Zeitraum zwischen dem Jahr 2005 und dem Jahr 2010 gab es in der Gemeinde Greifensee drei Vorstösse zur Etablierung einer Kita. Alle drei Vorstösse basierten auf privaten Initiativen von Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Greifensee.

Ein erster Vorstoss für die Etablierung einer öffentlich unterstützten Kita geht zurück auf das Jahr 2005. Eine Gruppe von jungen Müttern etablierte ein Konzept für eine Kita mit dem Namen Zauberburg (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Als die Arbeitsgruppe mit ihrer Idee an den Gemeinderat herantrat, wurde eine Projektgruppe etabliert. Diese Projektgruppe konnte den Gemeinderat jedoch nicht überzeugen. Das Projekt wurde durch eine Mehrheit des Gemeinderats als wenig professionell eingeschätzt, vor allem die Kosten wurden als zu hoch angesehen (Aussage Exekutivmitglied). Gemäss Interviewaussagen standen dem Projekt nicht nur der Gemeindepräsident der Aktion G ablehnend gegenüber, sondern auch



die Gemeinderäte der FDP (Aussage FDP Parteimitglied, Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Das Projekt scheiterte schliesslich daran, dass die Gemeinde über keine freie Liegenschaft verfügte (Aussage Exekutivmitglied, Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).

In den Jahren 2007 und 2010 folgten zwei weitere Vorstösse zur Etablierung einer Kita von Parteimitgliedern der FDP. Die zweite Initiative ging von einem Ehepaar mit kleinen Kindern aus. Der Vater war im Gemeinderat vertreten. Auch sie erarbeiteten ein Konzept und versuchten damit den Gemeinderat von ihrer Idee zu überzeugen. Eine Mehrheit des Gemeinderats zeigte sich wiederum ablehnend gegenüber dem Projekt (Aussage FDP Parteimitglied). Dieses Mal war die Begründung für die Ablehnung des Projekts, dass man keinen privaten Leistungserbringer finden könne, der das Angebot zur Verfügung stellt. Die Etablierung eines staatlichen Angebots stand offenbar nicht zur Diskussion.

Im Jahr 2010 gab es einen letzten Vorstoss zur Etablierung einer Kita. Der ehemalige FDP Gemeinderat setzte sich nochmals für die Institutionalisierung einer Kita ein. Im Jahr 2010 organisierte diese Person eine öffentliche Diskussion zum Thema familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde Greifensee. Für diese Veranstaltung lud er nicht nur Vertreter des Gemeinderats, sondern auch potentielle Leistungsanbieter sowie die lokale Elterngruppe Greifenkind ein. Gemäss Aussagen aus den Interviews war das Interesse von Seiten der Bevölkerung an dieser Veranstaltung gering und die Teilnehmerzahl beschränkte sich auf 20 bis 30 Personen (Aussage FDP Parteimitglied, Exekutivmitglied). Die tiefe Beteiligung wurde vom Gemeindepräsident der Aktion G als Indiz für die kleine Nachfrage angesehen. Er lehnte das Projekt ab noch bevor er eine Projektgruppe einsetzte. Das Projekt wurde wiederum nicht weiterverfolgt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es im untersuchten Zeitraum drei Vorstösse zur Etablierung einer Kita gab. Eine Mehrheit des konservativ-bürgerlich dominierten Gemeinderats lehnte alle drei Projekte mit unterschiedlicher Begründung ab. Entweder konnte keine geeignete Liegenschaft gefunden werden (Fall 2005) oder kein Trägerverein (Fall 2007) oder die Nachfrage nach einem Angebot wurde von Seiten des Gemeinderats als zu tief erachtet (Fall 2010). Im untersuchten Zeitraum kam es somit zu keinem politischen Entscheid betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde Greifensee.<sup>72</sup>

#### **6.10.4 Akteure, Strategie und Koalitionenformierung**

##### *Herausforderer des Status quo*

In der Gemeinde Greifensee existierten verschiedene Akteure, die sich alle für die Etablierung einer Kita einsetzten. Zwei Akteure können als Wandelagenten bezeichnet werden. Der erste Vorstoss zur Etablierung

<sup>72</sup> Im Jahr 2011 wurden die Gemeinden im Kanton Zürich durch die kantonale Revision des Jugendhilfegesetzes dazu angehalten, bis ins Jahr 2013 ein bedarfsgerechtes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung zu etablieren. Kurz nach dem hier untersuchten Entscheidungsprozess, am 29. Mai 2013 wurde an der Gemeindeversammlung ein Kredit von 320'000 Franken für die Etablierung einer staatlich unterstützten Kita gesprochen.

einer Kita geht zurück auf die private Initiative von Frauen und Mütter, die unterschiedlichen politischen Lagern zugeteilt werden können (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Die beiden weiteren Vorstösse gehen zurück auf die Initiative von FDP Parteimitgliedern. Beim ersten Vorstoss der FDP im Jahr 2007 handelte es sich um einen FDP Gemeinderat. Beim zweiten Vorstoss im Jahr 2010 war das FDP Mitglied nicht mehr im Gemeinderat vertreten.

Sowohl die privaten Wandelagentinnen als auch der FDP-Wandelagent haben von sich aus die Initiative für die Institutionalisierung einer Kita ergriffen. Für ihre Vorstösse haben Sie persönliche Ressourcen eingesetzt, in dem sie ein Konzept für eine Kita erarbeiteten (erster Vorstoss) oder eine öffentliche Diskussionsveranstaltung organisierten (dritter Vorstoss). Alle interviewten Akteure waren sich darin einig, dass die Wandelagenten grosse persönliche Ressourcen in die Erarbeitung eines Konzepts für eine Kita investierten. „Beim ersten Vorstoss wurde auf privater Initiative extrem viel gemacht. Also da war ein ganzes Projekt da“ (Aussage Verwaltungsmitarbeiterin). Alle Wandelagenten sind mit ihren Forderungen offen an die Gemeinde herangetreten. Sie wollten die bestehenden Regeln weder erhalten noch verändern. Ihr deklariertes Ziel war es, eine Kita zu etablieren und damit eine neue Institution zu schaffen. Aufgrund dieser Informationen können die Wandelagenten als offene Angreifer bezeichnet werden.

Die politischen Ressourcen der Wandelagenten waren sehr unterschiedlich. Während die erste Initiative von Privatpersonen ausging, die über keine Verbündeten in Entscheidungsgremien und wenig politisches Know-how verfügten, besaßen die Initianten der zweiten und dritten Initiative grosse politische Ressourcen. Der zweite und dritte Vorstoss in den Jahren 2007 und 2010 ging von Personen aus, die im Jahr 2007 noch im Gemeinderat vertreten waren. Als Mitglieder der FDP verfügten sie nicht nur über politische Kontakte, sondern auch über hohes politisches Know-how. Dieses Wissen fehlte den Initianten des ersten Vorstosses (Aussage Verwaltungsmitarbeiterin).

Die Wandelagenten haben zudem darauf hingewiesen, dass ihr Vorhaben von Vertretern der SP im Gemeinderat nur wenig unterstützt wurde. „Ich war dazumal Gemeinderat. Und habe leider im Gemeinderat weder die SP Sozialvorsteherin, noch einen Präsidenten gehabt, die im Grunde bereit waren, sich dieser Thematik anzunehmen“ (Aussage Exekutivmitglied). Und weiter: „Und die Sozialvorsteherin, ich habe es nie ganz begriffen, warum sie das Anliegen nicht stärker unterstützt hat. Sie hat den Konflikt gescheut. Ich hatte das Gefühl, das war auch etwas ein fehlender Wille sich dem Konflikt mit dem Gemeindepräsidenten zu stellen“ (Aussage Exekutivmitglied).

#### *Verteidiger des Status quo*

Alle interviewten Personen haben darauf hingewiesen, dass der Gemeinderat in Greifensee im untersuchten Zeitraum dominiert wurde von älteren männlichen Personen, die in Bezug auf familienpolitische Themen eine konservative Politik verfolgten (Aussage Exekutivmitglied, Wandelagent, Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Zudem wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass vor allem der damalige Gemeindepräsident, ein Vertreter der Aktion G, im Hinblick auf familienpolitische Anliegen konservativ eingestellt war und ein traditionelles Familienbild vertrat. Die Mehrheit der interviewten Personen haben darauf hin-

gewiesen, dass eine Mehrheit des Gemeinderats der Ansicht war, dass es keine Kita benötige, weil die Kinderbetreuung Privatsache sei (Aussage Wandelagenten, Exekutivmitglied). Gleichzeitig wurde jedoch das Angebot beim Tagesfamilienverein von einer Mehrheit des Gemeinderats unterstützt. „Ich habe die Vermutung dass der Gemeinderat insgeheim froh war, dass man keine geeigneten Räume fand für die Etablierung einer Kita in der Gemeinde Greifensee. Weil der Grossteil des Gemeinderats war dazumal der Überzeugung, wir haben den Tagesmütterverein, das reicht“ (Aussage Wandelagentin).

Die Verteidiger des Status quo waren der Ansicht, dass in der Gemeinde Greifensee kein Bedürfnis nach einer Kita existiere. „Und im Gemeinderat das waren ältere Herren, die selber nie in dieser Situation gewesen sind und die sich das auch nicht vorstellen konnten, dass es das braucht und dass es ein Bedürfnis ist. Ihr Argument war, man hat den Tagesmütterverein. Was will man jetzt noch eine Krippe?“ (Aussage Wandelagentin). Und weiter: „Das Argument des Gemeinderats war ein finanzielles, dass es die Gemeinde zu viel kostet, aber das Hauptargument war halt schon das Bedürfnis, ist das wirklich ein Bedürfnis?“ (Aussage Wandelagentin). Diese Informationen weisen darauf hin, dass die Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung ein hoch umstrittener Punkt darstellte. Der Tagesfamilienverein wurde von den Verteidigern des Status quo als nachfragedeckend angesehen.

Verschiedene Interviewpartner haben darauf hingewiesen, dass die Verteidiger des Status quo nicht nur über eine Mehrheit im Gemeinderat verfügten (Aussage Wandelagenten). Vielmehr habe der in familienpolitischen Fragen sehr konservativ eingestellte Gemeindepräsident der Aktion G innerhalb des Gemeinderats eine sehr starke Stellung eingenommen. Die Wandelagenten waren mit Verteidigern des Status quo konfrontiert, die mit ihrem Gemeindepräsidenten über eine mächtige Position innerhalb des Gemeinderats verfügten.

### *Strategie der Wandelagentinnen und Wandelagenten*

Auffällig ist, dass die Wandelagentinnen und Wandelagenten zwar viel Ressourcen zur Erarbeitung eines Konzepts für eine Kita einsetzten, gleichzeitig aber nicht versuchten, weitere Akteure für ihr Anliegen zu mobilisieren. Einzig beim dritten Vorstoss eines FDP-Mitglieds im Jahr 2010 wurde mittels der Organisation eines Diskussionsabends versucht, die Öffentlichkeit für das Anliegen zu sensibilisieren und zu mobilisieren (Aussage Wandelagent).

Gemäss Interviewaussagen, waren sich die Wandelagenten mindestens teilweise durchaus bewusst, dass ihnen Verbündete für ihr Vorhaben fehlten. „Also was vielleicht auch noch der Punkt war, dass wir beim zweiten Anlauf gescheitert sind, war die fehlende Unterstützung von Seiten der Schule. Dass die sagen, gut wir sind zwar nicht die Trägerschaft, aber wir haben die geeigneten Räumlichkeiten. Auch von dieser Seite hatten wir keine Unterstützung“ (Aussage Wandelagent). Die fehlende Unterstützung wurde zwar von den Wandelagenten bemerkt, gleichzeitig haben sie jedoch nichts unternommen, um Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren und eine Bewegung zu etablieren. „Es war also an verschiedenen Orten, wo diese Unterstützung nicht vorhanden war. Angefangen bei der Exekutive aber auch rundherum, die Schulgemeinde,

bei den Vereinen, die einfach nicht bereit waren, das zu tragen. Zudem gab es auch kein Druck aus der Bevölkerung“ (Aussage Wandelagent).

Weiter fällt auf, dass sich die Wandelagentinnen und der Wandelagent der drei unterschiedlichen Phasen untereinander weder organisiert noch sonst unterstützt haben. Auch haben die Wandelagentinnen und Wandelagenten weder eine Bedürfnisabklärung gefordert, noch diese selber durchgeführt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die offenen Angreifer nicht die für offene Angreifer typische Strategie verfolgten, mittels der Suche nach Verbündeten eine Bewegung zu etablieren. Im Gegenteil, die drei Vorstösse von zwei unterschiedlichen Wandelagenten erscheinen als vereinzelte Privatinitiativen. Bei keinem der beiden Wandelagenten können Handlungen beobachtet werden, mittels denen sie versuchten weitere Akteure von ihrem Anliegen zu überzeugen und dadurch eine Bewegung zu etablieren. Vielmehr haben die zwei Wandelagenten unabhängig voneinander versucht, den Gemeinderat von ihrem Anliegen zu überzeugen. Die Vorgehensweise der Wandelagenten kann daher nicht eindeutig einer Strategie zugeordnet werden.

#### *Resultat der Koalitionenformierung*

Alle drei Vorstösse wurden bereits in der Projektphase von einer Mehrheit des konservativ-bürgerlichen Gemeinderats abgelehnt. Lediglich bei einem Vorstoss wurde eine Projektgruppe etabliert, ansonsten wurde das Thema nicht auf die politische Agenda gesetzt. Keiner der Wandelagenten war darin erfolgreich eine Mehrheitskoalition für ihre Wandelabsichten zu etablieren.

#### **6.10.5 Policy-Design Zeitpunkt t1**

Alle Vorstösse zur Institutionalisierung scheiterten bereits in der Projektphase. Die Ausgestaltung des Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde Münchenbuchsee blieb gleich wie vor dem Entscheidungsprozess zum Zeitpunkt t0 (siehe Kapitel 6.10.2).

#### **6.10.6 Form des politischen Wandels**

Trotz verschiedenen Vorstössen zur Etablierung einer Kita kam es weder zur Aufhebung von alten Regeln noch zur Einführung von neuen Regeln. Aufgrund der Vorstösse wurden bei bestehenden Regeln weder Instrumente noch Settings verändert. Gleichzeitig wurden auch die Ziele der bestehenden Massnahme nicht offiziell angepasst. Der durch die Gemeinde finanziell unterstützte Tagesfamilienverein existierte unverändert weiter (siehe Kapitel 6.10.2). Aus diesen Gründen kann die Form des politischen Wandels in diesem Fall als Stillstand bezeichnet werden.

#### **6.10.7 Prozessanalyse**

Die Wandelagenten befanden sich in der suburbanen Gemeinde des Kantons Zürich in einem Kontext in dem der Problemdruck hoch war und gleichzeitig der kantonale Kontext einem Wandel wenig förderlich.

Beobachtet wurden offene Angreiferinnen und Angreifer, die keine eigentliche Strategie verfolgten und ein Wandel, der in einem Stillstand endete.

Der konservativ eingestellte Gemeindepräsident hat alle drei Vorstösse mit unterschiedlichen Argumenten bereits in der Projektphase abgelehnt (siehe Kapitel 6.10.3). Keiner der drei Vorstösse wurde auf die politische Agenda gesetzt und kam zur Abstimmung vor die Gemeindeversammlung. Hinter den Argumenten zur Ablehnung der Projekte, wie zu wenig Räume oder kein Leistungsanbieter haben alle Wandelagenten die grundsätzlich ablehnende Haltung des Gemeindepräsidenten gegenüber der familienergänzenden Kinderbetreuung vermutet. Versteckt hinter sachlichen Argumenten ging es um die Grundsatzfrage, durch wen die Kinderbetreuung in einer Gesellschaft vorgenommen werden sollte.

*„Dort habe ich einfach festgestellt, es ging nicht darum, ob man Räume zur Verfügung stellen will oder nicht, oder möchte man da Know-how und Geld zur Verfügung stellen. Sondern die Frage war für den Gemeindepräsident, dass er gesagt hat, das ist nicht die Aufgabe der Gemeinde, da irgendetwas zu machen. Da soll sich jeder selber organisieren“ (Aussage Wandelagentin).*

Gemäss der Einschätzung der Interviewpartner scheiterten schliesslich alle drei Vorstösse aufgrund der politischen Überzeugung des Gemeindepräsidenten. „Aber ich bin überzeugt, wenn der politische Wille da gewesen wäre, dann hätte man das machen können, das wäre kein Problem gewesen. Aber es scheiterte am politischen Willen, vor allem des Gemeindepräsidenten“ (Aussage Wandelagent).

Beim ersten Vorstoss zur Etablierung einer Kita konnten die Wandelagentinnen sogar nachweisen, dass bereits ein Interesse für die Kita bestand (Aussage Wandelagentin). Die Nachfrage nach einer Kita habe sich durch das lange Zögern des Gemeinderats jedoch aufgelöst. „Man hat die Zeit extra verstreichen lassen. Also es ist einem so vorgekommen, als hätte man ein bisschen gewartet, damit man dann sagen kann, jetzt ist das Bedürfnis nicht mehr so gross, wo sind diese die sich angemeldet haben. So ein bisschen sich dümmer stellen, als man ist. Es ist ja klar, dass die Kinder älter wurden und die Eltern sich auch organisieren mussten“ (Aussage Wandelagentin). Und weiter „Ich fand es etwas dilettantisch, dass die Gemeinde sagte, ihr müsst einen Nachweis erbringen und als wir das Interesse nach einer Kita aufzeigen konnten, musste dann noch entschieden werden, ob das Bedürfnis vorhanden ist oder nicht“ (Aussage Wandelagentin).

Der Problemdruck, respektive die Nachfrage in der Bevölkerung nach einem Angebot in einer Kita, war offenbar zwischen den Wandelagenten und den Verteidigern des Status quo stark umstritten. Der Gemeindepräsident hatte die Nachfrage bei allen drei Vorstössen stark bezweifelt. „Und der Gemeindepräsident, der schon während diesem zweiten Anlauf wenig Interesse gezeigt hat, hat gesagt, das ist die Bedürfnisabklärung, wenn nur 20 Leute kommen, dann ist es offensichtlich kein Bedürfnis“ (Aussage Wandelagent). Obwohl den Wandelagenten bewusst war, dass die Nachfrage nach einem Angebot hoch umstritten war, haben sie nie eine offizielle Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung vorgenommen.

Lediglich bei einem der drei Vorstösse bezogen sich die Wandelagenten auf die Anschubfinanzierung.

*„Wir hatten ein Konzept, die finanzielle Unterstützung war auch da, weil das war genau diese Zeit in der es zum ersten Mal vom Bund Gelder gab. Die Anschubfinanzierung. Das war da genau das erste Mal, wo es das gab. Trotz-*

*dem wurde das Projekt vom Gemeinderat als zu wenig professionell bezeichnet und wie gesagt, es fanden sich keine Räumlichkeiten für die Kita“ (Aussage Wandelagentin).*

Auffällig ist, dass die Wandelagenten trotz des offenbar starken Widerstandes von Seiten des Gemeindepräsidenten nicht eine für offene Angreifer typische Strategie verfolgten. Die Wandelagenten unternahmen keine Handlungen um weitere Verbündete für ihr Anliegen zu finden und eine Bewegung zu mobilisieren. Sie organisierten sich noch nicht einmal untereinander. Ihre Vorstösse erscheinen als wenig strategisch vorbereitete Angriffe auf einen mächtigen Gemeinderatspräsidenten. Auf Grund seiner konservativen Vorstellung der Geschlechterrollen in einer Gesellschaft lehnte er die Etablierung einer Kita ab. Trotz mehreren Versuchen scheiterten die offenen Angreifer mit ihren radikalen Wandelabsichten.

### **6.10.8 Greifensee Fall 2: Die Entwicklung des Tagesfamilienvereins in den 2000er Jahren**

Der Tagesfamilienverein wurde bereits seit dem Jahr 1993 durch die Gemeinde finanziell unterstützt. In den Jahren zwischen 2005 und 2012 schwankte diese finanzielle Unterstützung. Im Jahr 2005 betrug der Betrag 54'000 Franken. Im Jahr 2006 stieg die finanzielle Unterstützung auf 72'000 Franken. Im Jahr 2008 sank der Beitrag auf 54'000 Franken und im Jahr 2011 stieg er wieder an auf 74'000 Franken. Gemäss den Aussagen aus den Interviews wurde dieser Betrag jeweils vom Gemeinderat jährlich befürwortet (Aussage Exekutivmitglied, Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).

### **6.10.9 Akteure, Strategie und Koalition**

#### *Herausforderer des Status quo*

Kein Akteur in der Gemeinde Greifensee forderte einen Wandel des Tagesfamilienvereins. Entsprechend gab es keine Akteure, die private Ressourcen für Wandel einsetzten oder von sich aus die Initiative für Wandel ergriffen. Aufgrund der Interviewdaten ist nicht ersichtlich, welche Position die Herausforderer des Status quo im Hinblick auf den Tagesfamilienverein einnahmen.

#### *Verteidiger des Status quo*

Interviewaussagen verdeutlichen, dass die Finanzierung des Tagesfamilienvereins generell wenig Anlass zu Diskussionen bei den mehrheitlich konservativ-liberal eingestellten Gemeinderäten gab (Aussage Exekutivmitglied). Die in familienpolitischen Fragen politisch konservativ eingestellten Vertreter des Gemeinderats begrüßten das Angebot des Tagesfamilienvereins:

*„Den Tagesmütterverein finde ich positiv, das ist eine private Lösung, ohne Richtlinien des Staates, ohne grosse regulatorische Eingriff. Das ist der richtige Weg. Tagesmütter das wäre der richtige Weg. Tagesmütter bezahlt man auch im kleinen Rahmen vom Staat, aber das ist in einem überschaubaren Rahmen. Das ist o.k. Bei einer alleinerziehenden Mutter, da muss sowieso der Staat finanzieren über das Sozialamt. Der Tagesfamilienverein ist besser als die Krippe“ (Aussage Exekutivmitglied).*

Während die Verteidiger des Status quo im Hinblick auf die Etablierung einer Kita einen Wandel ablehnten (siehe Kapitel 6.10.4), befürworteten sie offenbar den Erhalt des Tagesfamilienvereins. Während die Verteidiger des Status quo die Institutionalisierung einer Kita aufgrund ihrer traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollen in einer Gesellschaft ablehnten, erachteten sie Betreuung von Kindern durch Hausfrauen in deren Privathaushalten als eine Form der familienergänzenden Kinderbetreuung. Diese stand nicht im Widerspruch zu ihrer Ideologie. Trotzdem haben sie im untersuchten Zeitraum weder von sich aus die Initiative ergriffen, um den Tagesfamilienverein zu verändern, noch setzten sie private Ressourcen für Wandel ein. Aus den Interviews kann abgeleitet werden, dass die Verteidiger des Status quo den Tagesfamilienverein so belassen wollten wie er war. Es wurde keine Veränderung des Tagesfamilienvereins angestrebt. Betrachtet man die Herausforderer des Status quo in diesem Fall als Wandelagenten, dann entsprechen sie dem Typ der Symbionten.

#### *Strategie der Wandelagentinnen und Wandelagenten*

Während ein Ausbau im Bereich der Kita durch die Verteidiger des Status quo abgelehnt wurde, wollten sie das bestehende System des Tagesfamilienvereins so erhalten wie es war. Interessanterweise gab es von Mitgliedern aus dem Gemeinderat, die zu den Verteidigern des Status quo gehörten, Mitte der 2000er Jahre eine Anfrage an den Tagesfamilienverein.

*„Da ist von der Gemeinde aus ist man an den Tagesfamilienverein herangetreten und die Gemeinderäte haben gefragt, ob man etwas machen könne. Weil sie haben ganz viele Frauen, die von der Sozialbehörde wieder arbeiten gehen müssen, respektive einen Deutschkurs machen müssen und sie haben niemand der die Betreuung übernimmt für diese Kinder. Weil das ist ja dann nicht fix, sondern das ist nur für eine gewisse Periode. Und nachher eventuell, wenn sie dann mal einen Job haben, wäre es dann mal fix, aber das ist halt einfach nicht sicher. Da gab es von der Gemeinde eine Anfrage an den Tagesfamilienverein und die hatten die Vorstellung, dass eine Tagesmutter eine Wohnung zur Verfügung stellt und dort mehrere Kinder gleichzeitig betreut. Schon mit Unterstützung der Gemeinde. Aber wir fanden dann einfach, jetzt wäre es wieder an der Zeit, dass man schaut wegen einer Krippe“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).*

Offenbar existierte eine nicht gedeckte Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde Greifensee. Die Anfrage an den Tagesfamilienverein kann so interpretiert werden, dass die Wandelagenten das bestehende System des Tagesfamilienvereins ausnützten, damit sie weiterhin ihre Interessen verfolgen konnten. Die Betreuung von Kindern durch Hausfrauen in deren Privathaushalten entsprach am ehesten der traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollenverteilung in einer Gesellschaft. Um ihre Interessen zu wahren und ihre Ideologie nicht zu verraten, waren sie dazu bereit, die offenbar steigende Nachfrage nach einem Angebot durch das bestehende System der Tagesfamilien abzudecken, ohne dieses zu professionalisieren. Einen Ausbau im Bereich der Kita bekämpften die Verteidiger des Status quo aufgrund ihrer traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollenverteilung in einer Gesellschaft. Dieses Verhalten erinnert an den von Mahoney und Thelen (2010a) beschriebenen Typ der Parasiten (siehe Kapitel 4.1.5).

Für diese Interpretation spricht auch die folgende Aussage: „Die Gemeinderäte hatten schon das Bewusstsein, wir müssen da etwas schauen. Dass das für die Familien etwas besser strukturiert ist in der Gemeinde. Ich meine sie hätten ja auch einfach sagen können, o.k. es ist uns zu teuer, wir streichen das ganze“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Symbionten, in Form von Parasiten, die Strategie verfolgten, das bestehende System der Tagesfamilien unverändert auf eine steigende Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung anzuwenden. Die Betreuung von Kindern bei Tagesfamilien entsprach am ehesten der traditionellen Vorstellung der Kinderbetreuung der Verteidiger des Status quo. Mit dem unveränderten Erhalt dieser Institution konnten die Verteidiger des Status quo ihre Interessen verfolgen.

#### *Resultat der Koalitionenformierung*

Die finanzielle Unterstützung des Tagesfamilienvereins in den Jahren zwischen 2005 und 2012 wurde stets von einer Mehrheit der Gemeinderäte unterstützt. Die Wandelagenten konnten somit für ihre Forderungen nach Nicht-Wandel eine Mehrheitskoalition etablieren.

#### **6.10.10 Policy-Design Zeitpunkt t2**

Wie bereits zum Zeitpunkt t0 existierte in der Gemeinde Greifensee nach dem untersuchten Entscheidungsprozess ein durch die Gemeinde finanziell unterstützter Tagesfamilienverein. Im untersuchten Zeitraum gab es keine Revision betreffend dem Tagesfamilienverein. Nach wie vor existierten einkommensabhängige Tarife. Das Angebot war wenig professionalisiert. Die Betreuungspersonen mussten über keine pädagogische Ausbildung verfügen, auch war für die Betreuung kein pädagogisches Konzept erforderlich. Die Leistungserbringung war privat organisiert. Die Betreuung von Kindern erfolgte durch Frauen in deren Privathaushalten. Die finanziellen Beiträge durch die Gemeinde entwickelten sich in einer nicht linearen Weise (siehe Kapitel 6.10.8). Im untersuchten Zeitraum erfolgte für den Tagesfamilienverein keine Anpassung der politischen Ziele.

#### **6.10.11 Form des politischen Wandels**

Im Rahmen des untersuchten Entscheidungsprozesses wurden keine neuen Regeln mit neuen Instrumenten und Settings eingeführt. Auch konnte keine Anpassung der Ziele der Institution beobachtet werden. Die bereits bestehende Institution des Tagesfamilienvereins wurde unverändert erhalten. Es gab keine politische Revision zur Anpassung des Tagesfamilienvereins. Gleichzeitig wurde jedoch im Verlauf der Jahre die Höhe der Finanzierung in einer nicht linearen Weise angepasst, was grundsätzlich einer Veränderung der Settings entspricht. Auf der einen Seite wurden die finanziellen Mittel (Settings) jedes Jahr angepasst, was für eine Übertragung spricht. Auf der anderen Seite wurden die Auslagen lediglich an die entsprechende Nachfrage angeglichen. Im untersuchten Zeitraum konnte kein politischer Entscheid beobachtet werden, bei dem bewusst entschieden wurde, die Settings anzupassen. Im untersuchten Zeitraum variierte zwar die



öffentliche Finanzierung für den Tagesfamilienverein und das Budget wurde jährlich durch den Gemeinderat gutgeheissen. Es konnte jedoch keine lineare Erhöhung der Ausgaben beobachtet werden. Es gab zwar kein finanzieller Stillstand, jedoch ein politischer Stillstand.<sup>73</sup> Deshalb wird die Form des Wandels für diesen Fall als Stillstand bezeichnet.

#### **6.10.12 Prozessanalyse**

Die Wandelagenten befanden sich in der suburbanen Zürcher Gemeinde Greifensee in einem Kontext mit hohem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Die Etablierung von Parasiten in einem Umfeld von hohem Problemdruck und einem Wandel wenig förderlichen kantonalen Kontext kann nur im Gesamtkontext der Entwicklungen in der Gemeinde Greifensee verstanden werden. Wie in der Prozessanalyse zu Greifensee Fall 1 verdeutlicht wurde, gelang es den Herausforderern des Status quo nicht, den Problemdruck als hoch zu definieren (Kapitel 6.10.7). Die Wandelagenten aus Greifensee Fall 1 haben nie eine Bedürfnisabklärung durchgeführt und die im Bezug auf Familienfragen traditionell eingestellten Verteidiger des Status quo waren der Ansicht, dass in der Bevölkerung keine Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung existiere.

Trotzdem stieg aber die Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung. In diesem Kontext erschien den Verteidigern des Status quo die familienergänzende Kinderbetreuung bei Tagesfamilien als gute Ausweichmöglichkeit. Die Tagesfamilien sollten die Betreuungslücke mit ihrem wenig professionalisierten Angebot überbrücken.

In der suburbanen Gemeinde mit hohem Problemdruck führte der nicht erfolgte Wandel im Bereich der Kita dazu, dass die Verteidiger des Status quo dazu, das System der Tagesfamilien ausnutzten. Damit könnten die mächtigen Verteidiger des Status quo ihre Interessen – der Erhalt traditioneller Familienstrukturen – weiterverfolgen.

#### **6.10.13 Zusammenfassung Ausgestaltung der Massnahmen in Greifensee, Jahr 2012**

In der Gemeinde Greifensee existierte vor und nach dem untersuchten Entscheidungsprozess das gleiche Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung. Das Care-Arrangement in der Gemeinde Greifensee umfasste nach den hier untersuchten Entscheidungsprozessen einen Tagesfamilienverein, der durch die Gemeinde finanziell unterstützt wurde. Für die Leistungserbringung kamen private Akteure auf. Die Organisation und Administration erfolgte durch einen Verein, die Leistungserbringung durch Frauen in deren Haushalten. Die Qualitätsvorgaben des Vereins orientierten sich an den Qualitätsrichtlinien des Dachverbands Tagesfamilien Schweiz (SVT) respektive des kantonalen Tagesfamilienvereins VZT. Tageseltern mussten nicht über eine pädagogische Ausbildung verfügen, jedoch eine Grundausbildung absolvieren. Für

<sup>73</sup> In Anhang, Kapitel 13.8 werden Probleme bei der Messung der Formen von Wandel diskutiert.

das Angebot existierte kein pädagogisches Konzept. Der Grad der Professionalisierung kann als tief angesehen werden. In Tabelle 46 wird die Ausgestaltung des Angebots zusammenfassend dargestellt.

*Tabelle 46: Policy-Design der Massnahme, Gemeinde Greifensee, Tagesfamilien, Stand 2012*

Regulierung	Tagesfamilien
Organisation der Leistungserbringung (öffentlich/privat)	Privat, Verein
Professionalisierungsgrad	
Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen:	Jede Art von Vorbildung möglich: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einführungskurs von 18 Stunden</li> <li>- Nothelferkurs 6 Stunden</li> <li>- Weiterbildungskurse mind. 3 Stunden pro Jahr</li> </ul>
- Betreuungsschlüssel	Max. fünf Tageskinder pro Tageseltern
- Pädagogisches Konzept	Pädagogisches Konzept nicht vorhanden
Öffnungszeiten	24 Stunden am Tag, sieben Tage die Woche und 365 Tage im Jahr möglich.*

\*Die Betreuungszeiten sind davon abhängig, ob sich Tageseltern finden, die entsprechende Betreuungszeiten abdecken können.

Aufgrund der finanziellen Unterstützung durch die Gemeinde verfügt das Angebot über ein einkommensabhängiges Tarifsystem (siehe Tabelle 47). Im Jahr 2012 betrug der finanzielle Beitrag der Gemeinde 74'400 CHF. Der Verein Tagesfamilien stellte 21'000 Betreuungsstunden für 79 Kinder bereit.

*Tabelle 47: Tarifsysteem in Greifensee in CHF pro Stunde/pro Tag (9 Stunden), Stand 2012*

	Tagesfamilie
Volltarif (= Maximaltarif)	8.05/Stunde (72.45/Tag plus Essen 10/Tag).
Minimaltarif	1.75/Stunde (15.75/Tag plus Essen 10/Tag)
Minimaltarif bis zu Einkommen von	15'000
Maximaltarif ab Einkommen von	75'000
Minimalbetrag	-

#### 6.10.14 Potentielle Wirkungen

##### *Ebene der Nutzerinnen und Nutzer*

Im Jahr 2012 existierten in der Gemeinde Greifensee 21'000 Betreuungsstunden für 342 Kinder im Alter zwischen null bis vier Jahren. 21'000 Betreuungsstunden entsprechen zehn Vollzeitplätzen (52 Wochen à 40 Betreuungsstunden, ein Vollzeitbetreuungsplatz entspricht 2080 Stunden im Jahr). Folglich existierte für ca. drei Prozent der Kinder im Alter zwischen null und vier Jahren ein Vollzeitbetreuungsplatz bei einer Tagesfamilie.

Gemäss den Aussagen aus den Interviews ist die Nachfrage nach Plätzen für kleine Kinder im Alter zwischen null und zwei Jahren höher als das Angebot. „Es ist extrem schwierig, Kinder in diesem Alter zu vermitteln. Wir suchen also Tageseltern. Wir wollen auch bei den Senioren vorsprechen“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Gemäss Interviewaussagen bestand zudem bereits seit zehn Jahren die Nachfrage nach einer Kita (Aussage Exekutivmitglied, Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein).

Aufgrund der fehlenden Plätze für Kleinkinder bei Tagesfamilien sowie dem tiefen Versorgungsgrad kann das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen als tief bezeichnet werden.

Zu den einkommensabhängigen Nutzungsmustern stehen lediglich die Daten aus den qualitativen Expertengesprächen zur Verfügung. Gemäss den Interviewaussagen wird das Angebot bei den Tagesfamilien zunehmend von Familien mit höheren Einkommen genutzt. „Der Eigendeckungsgrad hat über die Jahre zugenommen. Das heisst, die Beiträge der Eltern sind über die Jahre gestiegen“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Da im wenig professionalisierten Angebot nicht überproportional viele Kinder aus tiefen sozialen Schichten betreut werden, weist das Angebot kein tiefes Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer auf. Das Wirkpotential auf diese Dimension der Ungleichheit kann in diesem Fall als neutral bezeichnet werden.

#### *Ebene der Leistungserbringenden*

In der Gemeinde Greifensee werden die 21'000 Betreuungsstunden bei Tagesfamilien von 27 Personen geleistet. Dabei handelt es sich ausschliesslich um Frauen (schriftliche Befragung Tagesfamilienverein Greifensee). Der Lohn für Tagesmütter beträgt sieben Franken pro Stunde und Kind. Bei 27 Angestellten und 21'000 Betreuungsstunden macht das 778 Betreuungsstunden pro Tagesmutter und Jahr. Das ergibt ein Jahreseinkommen von 5446 Franken brutto, was entsprechend unserem Indikator nicht dazu ausreicht, einen eigenständigen Haushalt zu führen.<sup>74</sup> Dies verdeutlicht auch eine Interviewaussage: „Wir haben Tagesmütter, die das mit dem Hintergedanken gemacht haben, dass es wirklich viel Geld gibt, was ja nicht der Fall ist, man kann nicht wirklich Leben davon. Es ist halt ein netter Beitrag den man hat. Ja aber existieren kann man nicht alleine von diesem Beruf“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein). Die Beschäftigung als Tagesmutter reicht somit nicht dazu aus eine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung zu erzielen. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als tief bezeichnet werden.

Keine der 27 Tagesmütter weist einen Migrationshintergrund auf (schriftliche Befragung Tagesfamilienverein Greifensee, siehe Tabelle 48). Die Betreuungspersonen kommen alle aus mittleren bis oberen sozialen

<sup>74</sup> Für ein Einkommen, das erlaubt einen eigenständigen Haushalt zu führen, wäre mindestens ein Lohn von 29'400 Franken brutto pro Jahr nötig (12 x 2450 Franken brutto, siehe Kapitel 5.4.6).

Schichten. Der Anteil Betreuungspersonen aus hohen sozialen Schichten wird auf 30 Prozent geschätzt. Das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als hoch eingestuft werden. Die schlecht bezahlte Arbeit wird nicht oder nicht überwiegend durch Frauen aus tiefen sozialen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund verrichtet.

*Tabelle 48: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Leistungserbringende, Tagesfamilien Greifensee (2011)*

Indikator	Resultate
Anteil Betreuungspersonen mit Migrationshintergrund?	Keine
Anteil Betreuungspersonen aus unterschiedlichen Einkommensschichten?	Acht der Angestellten aus hohen Einkommensklassen, 19 aus mittleren Einkommensklassen

Quelle: schriftliche Befragung Tagesfamilienverein Greifensee

### 6.10.15 Zusammenfassung

Die Gemeinde Greifensee verfügte als suburbane Gemeinde im Kanton Zürich über einen hohen Problemdruck und sie befindet sich im dezentralisierten Kanton Zürich (viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo). Im Untersuchungszeitraum (2005-2012) wurde die Gemeinde Greifensee von einer konservativ-bürgerlichen Mehrheit im Gemeinderat regiert (Aktion G und FDP). Bereits seit Beginn der 1990er Jahre existierte in der Gemeinde Greifensee ein durch die Gemeinde finanziell unterstütztes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung bei Tagesfamilien, die im Rahmen eines Vereins organisiert waren.

In einem ersten Entscheidungsprozess (2005-2012) gab es drei Einzelvorstösse in der die Institutionalisierung einer Kita gefordert wurde. Diese Vorstösse kamen von zwei unterschiedlichen Wandelagenten. Der erste Vorstoss ist auf das Engagement von Privatpersonen zurückzuführen. Die zwei weiteren Versuche kamen von Mitgliedern der FDP. Beide Wandelagenten forderten offen die Etablierung einer Kita und setzten private Ressourcen für die Ausarbeitung eines Konzepts für eine Kita ein. Auffällig ist, dass sich diese offenen Angreifer weder untereinander organisierten, noch die Strategie verfolgten, weitere Akteure für ihr Anliegen zu mobilisieren und eine Bewegung zu etablieren. Alle drei Vorstösse wurden von einer Mehrheit der in Bezug auf Familienfragen traditionell eingestellten Gemeinderäte bereits in der Projektphase abgelehnt. Eine wichtige Rolle spielte vor allem der Gemeindepräsident. Keiner der Vorstösse wurde auf die politische Agenda der Gemeinde Greifensee gesetzt. Nie gab es eine Abstimmung an der Gemeindeversammlung. Der untersuchte Entscheidungsprozess endete mit einem Stillstand.

Im untersuchten Zeitraum zwischen 2005 und 2012 konnte auch eine Entwicklung im Bereich des Tagesfamilienvereins beobachtet werden. Die Verteidiger des Status quo lehnten zwar die Etablierung einer Kita ab, gleichzeitig unterstützten sie jedoch den unveränderten Erhalt des Tagesfamilienvereins. Diese Akteure können in Bezug auf den Tagesfamilienverein als Symbionten bezeichnet werden, wobei ihr Verhalten an Parasiten erinnert. Der Tagesfamilienverein sollte ohne Veränderungen dafür eingesetzt werden, eine steigende Nachfrage im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu decken. Die finanziellen Mittel

für den Tagesfamilienverein wurden zwar jährlich durch den Gemeinderat angepasst. Diese Anpassung war jedoch nicht das Resultat einer Forderung nach Wandel, sondern vielmehr eine Anpassung der Beträge an die existierende Nachfrage im Bereich der Tagesfamilien. Es handelt sich daher um einen politischen Stillstand.

Das Angebot in der Gemeinde Greifensee bestand im Jahr 2012 aus einem Angebot bei einem Tagesfamilienverein. Dieses Angebot wies einen tiefen Grad der Professionalisierung auf. Es existierten weder pädagogische Anforderungen an die Betreuungspersonen, noch musste für die Betreuung ein pädagogisches Konzept erarbeitet werden. Die Leistungserbringung erfolgte durch Frauen in deren Privathaushalten.

Durch das Angebot konnte ein Versorgungsgrad von drei Prozent erreicht werden. Das Wirkpotential des Angebots für die Gleichstellung der Geschlechter kann daher als tief bezeichnet werden. Das Angebot wurde gemäss Interviewaussagen häufig von Kindern aus Familien hoher Einkommensklassen genutzt. Das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer kann damit als neutral bezeichnet werden. Die Beschäftigung als Tagesmutter im wenig professionalisierten Angebot reichte nicht dazu aus, eine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung zu erreichen. Der mittlere Jahreslohn einer Tagesmutter beträgt ungefähr 5500 Franken. Das Wirkpotential des Angebots für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene Leistungsanbieter kann damit als tief bezeichnet werden. Allerdings wird die günstige Arbeit nicht oder nicht überwiegend durch Frauen aus tiefen sozialen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund verrichtet. Das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als hoch bezeichnet werden.

## **6.11 Gemeinde Hirzel**

Die Gemeinde Hirzel ist eine vergleichsweise grosse ländliche Gemeinde im Kanton Zürich und liegt auf der Hügellkette des Albis am rechten Ufer des Zürichsees ungefähr 45 Zugminuten von der Stadt Zürich entfernt (Einwohnerzahl 2010; 2107). Als ländliche Gemeinde im Kanton Zürich weist Hirzel einen tiefen Problemdruck auf und es existieren viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo.

Die Gemeinde Hirzel verfügt über einen siebenköpfigen Gemeinderat. In Hirzel existieren keine Ortsparteien. Gemäss Interviewaussagen vertrat im Untersuchungszeitraum zwischen 2010 und 2012 eine Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderats in Bezug auf familienpolitische Themen eine bürgerlich-konservative Position (Aussage Exekutivmitglied). Die Vorsteherin des Ressort Soziales, als einzige Frau im Gemeinderat, war linksorientiert (Aussage Exekutivmitglied). Seit 2006 gab es im Gemeinderat keine Veränderung des politischen Kräfteverhältnisses. Betrachtet man die Wähleranteile für die grossen Parteien der Schweiz bei den Nationalratswahlen 2007 erscheint Hirzel als eine typische ländliche Gemeinde in der Deutschschweiz (siehe Tabelle 40). Weder die SVP, noch die SP weisen im Vergleich zu den anderen untersuchten ländlichen Gemeinden in der Deutschschweiz bemerkenswert hohe oder tiefe Wähleranteile auf.

Gemäss Interviewaussagen stimmte eine Mehrheit der Personen, die regelmässig an der Gemeindeversammlung teilnahmen, entsprechend den Parteipositionen von bürgerlichen (FDP) oder konservativen (SVP)

Parteien der Schweiz (Aussage Mitglied Fürsorge- und Sozialbehörde). Die Abstimmungsergebnisse für nationale Vorlagen im Bereich der Familienpolitik verdeutlichen, dass die Zustimmung für die Modernisierung der Familienpolitik über die Zeit zwar zugenommen hat, jedoch tief geblieben ist. Die Mutterschaftsversicherung im Jahr 1999 wurde mit 30.2 Prozent Ja-Stimmen abgelehnt. Die Abstimmung betreffend Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft im Jahr 2004 wurde mit 49.8 Prozent Ja-Stimmen knapp abgelehnt (Bundesamt für Statistik, BFS 2015b).

### 6.11.1 Entscheidungsprozess

Der untersuchte Entscheidungsprozess in der Gemeinde Hirzel fällt in den Zeitraum zwischen 2010 und 2012. In diesen Jahren wurde eine Betreuungsverordnung erarbeitet, die die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen reguliert und für den schulischen sowie den vorschulischen Bereich gültig ist (Gemeinderat Hirzel 2012a).

Im Juni 2011 wurde von der Schulpflege und der Sozialbehörde gemeinsam eine Bedarfsabklärung nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung im vor- und schulischen Bereich durchgeführt (Gemeindebehörden Hirzel 2011: 3). Damit sollte der Bedarf für die familienergänzende Kinderbetreuung ganzheitlich und unabhängig vom Alter der Kinder erhoben werden. In dieser Umfrage wurde der Bedarf überraschend klar ausgewiesen (Gemeindebehörden Hirzel 2011: 8-13).

Am 4. Oktober 2011 organisierte die Schulpflege zusammen mit der Sozialbehörde eine Abendveranstaltung um die Ergebnisse aus der Bedarfsabklärung zu präsentieren und diese bekannt zu machen. Diese Veranstaltung wurde mässig besucht. Der Gemeindeglied forderte jedoch die Etablierung einer Projektvereinbarung. Damit wurde das Projekt weitergeführt (Aussage Mitglied Sozialbehörde).

Im November 2011 wurde diese Projektvereinbarung vom Gemeinderat, der Schulpflege und der Sozialbehörde abgesegnet. Die Projektvereinbarung umfasste einen Zeitraum zwischen Dezember 2011 und Sommer 2012. Im Dezember 2011 wurde die Projektgruppe mit dem Namen familienergänzende Kinderbetreuung Hirzel (Projektgruppe FaKHir) etabliert mit der Aufgabe ein Konzept für die familienergänzende Kinderbetreuung im Hirzel zu erarbeiten.

Im April 2012 erfolgte die Präsentation des Grobkonzepts der Projektgruppe FaKHir vor den Gemeindebehörden. Während die Schulpflege sowie die Sozialbehörde das Projekt unterstützten, kam von Seiten des Gemeinderats grosser Widerstand. Eine Mehrheit des Gemeinderats lehnte das Projekt ab. Trotzdem wurde im Juli 2012 ein Schlussbericht der Projektgruppe FaKHir mit drei Modellen für die familienergänzende Kinderbetreuung vorgestellt. Ein Zuschussmodell (Subjektfinanzierung), ein Modell mit Objektfinanzierung sowie ein schulinternes staatlich geführtes Angebot, bei dem das Angebot durch die Schule organisiert und finanziert wurde (Gemeinde Hirzel 2012b). Die Schulpflege als federführende Behörde entschied sich am 10. Juli 2012 für das Modell „Betreuungszuschüsse mit privater Trägerschaft (Subjektfinanzierung)“ (Gemeinde Hirzel 2012b).

Nach den Sommerferien, im Herbst 2012, hatte ein Gemeinderat in das Lager der Befürworter gewechselt und das Projekt wurde neuerdings von einer knappen Mehrheit der Gemeinderäte unterstützt (Aussage Exekutivmitglied). Am 13. Dezember 2012 wurde das Projekt FaKHir an der Gemeindeversammlung ohne Gegenstimme angenommen. Das Stimmvolk der Gemeinde Hirzel hat sich bei diesem Entscheid für das Zuschussmodell (Subjektfinanzierung) entschieden, gemäss dem alle Eltern entsprechend der Nachfrage Anspruch auf einkommensabhängige Gutschriften erhalten.

### **6.11.2 Policy-Design Zeitpunkt t0**

Bereits vor dem untersuchten Entscheidungsprozess existierte in der Gemeinde Hirzel ein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich. Im Jahr 1999 wurde in der Gemeinde Hirzel die Kita Chalbisau für Kinder im vorschulischen Alter etabliert. Diese wurde durch einen Verein auf privater Basis geführt (Gemeindebehörden Hirzel 2011: 6).

Die durch einen Verein privat geführte Kita umfasste zehn Vollzeitplätze für Kinder im Alter zwischen vier Monaten und Kindergartenalter und wurde durch die Gemeinde nicht finanziell unterstützt. Die abgebenden Eltern in der privaten Kita Chalbisau bezahlten einen Einheitstarif, der nicht nach Einkommen abgestuft war. Die Gemeinde finanzierte im Rahmen der gesetzlichen Sozialhilfe an wenige Eltern individuelle Beiträge in der Höhe von bis zu 10'000 CHF jährlich für einen Platz in der Kita Chalbisau oder in einer anderen Kita (Gemeindebehörden Hirzel 2011: 5). Die Kita war an 48-50 Wochen pro Jahr von 7.30 bis 18 Uhr geöffnet (Gemeindebehörden Hirzel 2011: 4). Die Qualitätsanforderungen orientierten sich an den kantonalen Vorschriften sowie den Vorgaben des nationalen Krippenverbandes (damals: KiTaS Schweiz).

Da die Kita Chalbisau nicht durch die Gemeinde unterstützt wurde, sind keine Ziele des Angebots erkennbar. Die Finanzierung eines Krippenplatzes im Rahmen der gesetzlichen Sozialhilfe weist darauf hin, dass die Gemeinde ein entsprechendes Angebot lediglich dann unterstützte, wenn die Eltern von der Sozialhilfe abhängig waren. Entsprechend wurde das Angebot in kleinem Umfang im Rahmen der Armuts- und Sozialpolitik der Gemeinde unterstützt. Gemäss Informationen aus den Dokumenten verfolgte die Gemeinde jedoch kein offizielles politisches Ziel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. „Ein politisches Bekenntnis zur familienergänzenden Kinderbetreuung und eine Gesamtsicht auf die Betreuungsangebote fehlen bisher“ (Gemeindebehörden Hirzel 2011: 6).

### **6.11.3 Akteure, Strategie und Koalition**

#### *Herausforderer des Status quo*

Ein Mitglied der Sozialbehörde ergriff die Initiative zur Etablierung eines Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung als Antwort auf die kantonale Revision des Jugendhilfegesetzes im Jahr 2011. „Nach der Abstimmung vom 2010 wusste ich, jetzt muss ich mich in dieses Thema vertiefen“ (Aussage Mitglied Sozialbehörde). Gemäss Interviewaussagen führte das Mitglied der Sozialbehörde nicht nur eine professionelle Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung durch, sondern sie unterstützte auch die Erarbeitung

eines Konzepts für die familienergänzende Kinderbetreuung im Hirzel im Rahmen der Projektgruppe FaKHirz tatkräftig. „Das Mitglied der Sozialbehörde spielte eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess. Sie hat das Projekt entschieden vorangetrieben“ (Aussage Exekutivmitglied). Und weiter „Sie hat nicht nur sachlich verwaltet, sondern sie hat auch nebenher sehr viel privates Engagement reingebracht. Also über das Mass hinaus, hat sie sich eingesetzt und auch Arbeit geleistet. Zusätzlich zu ihrem Engagement in ihrer Rolle als Amtsinhaberin hat sie auch noch privates Engagement geleistet“ (Aussage Exekutivmitglied). Auch wenn der Anstoss für das Engagement des Mitglieds der Sozialbehörde der sich wandelnde kantonale Kontext war, setzte sie private Ressourcen für Wandel ein. Die Vorsteherin des Ressorts Soziales unterstützte die Präsidentin der Sozialbehörde bereits von Beginn weg.<sup>75</sup> Diese beiden Frauen werden daher für den vorliegenden Fall als Wandelagentinnen definiert.

Die Wandelagentinnen wollten die bestehenden Institutionen weder unverändert erhalten noch diese verändern. Ihr Ziel war es ein völlig neues System der Kinderbetreuung in der Gemeinde Hirzel zu etablieren. Die Wandelagentinnen forderten offen einen radikalen Wandel. Sie bezogen Stellung zu ihrem präferierten Modell der familienergänzenden Kinderbetreuung: „Und ich habe ein grosses Ziel: Ich möchte das Ding durchbringen. Ich möchte, dass es im Hirzel ein bedarfsgerechtes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung gibt und ich möchte dieses Zuschussmodell (Subjektfinanzierung)“ (Aussage Wandelagentin).

Aufgrund der Kriterien ist die Zuteilung der Wandelagentinnen zu einem Typ nicht ganz offensichtlich. Da jedoch nur ein Kriterium nicht dem Typ der offenen Angreifer entspricht (ergreifen nicht von sich aus die Initiative um Wandel zu induzieren) werden die Wandelagentinnen als offene Angreiferinnen bezeichnet.

Die Wandelagentinnen verfügten aufgrund ihrer Positionen über praktisches Wissen im Sozialbereich sowie politisches Know-how. Zudem hatten Sie als Präsidentin der Sozialbehörde und Gemeinderätin Zugang zu politischen Entscheidungsgremien. Die Wandelagentinnen verfügten damit über hohe politische Ressourcen.

#### *Verteidiger des Status quo*

Eine Mehrheit der Gemeinderäte war zu Beginn des hier untersuchten Entscheidungsprozesses gegen die radikalen Wandelabsichten der offenen Angreiferinnen (Aussage Exekutivmitglied). Diese Gemeinderäte hatten in Bezug auf familienpolitische Anliegen eine konservative Einstellung und waren Verfechter eines traditionellen Familienmodells, wie die folgenden Aussagen eines Gemeinderats und Verteidiger des Status quo verdeutlichen: „Das ist unser Slogan, die Familie ist zuständig. Für uns ist die Familie, bei der die Mutter kocht und alle zusammen essen, das Mass der Dinge und die familienergänzende Kinderbetreuung hat sich soweit anzupassen, dass dieses Modell uneingeschränkt funktioniert“ (Aussage Exekutivmitglied).

<sup>75</sup> In Anhang, Kapitel 13.8 werden Probleme bei der Messung der Wandelagentinnen und Wandelagenten diskutiert.



Einzelne Akteure haben darauf hingewiesen, dass der Problemdruck von den Verteidigern des Status quo als tief angesehen wurde. „Von den Gegnern gab es Voten wie, das braucht es nicht im Hirzel, wir konnten es bis jetzt auch immer anders“ (Aussage Wandelagentin). Auch die Verteidiger des Status quo verfügten durch ihren Zugang zu Entscheidungsgremien im Rahmen ihrer Gemeinderatsmandate über hohe politische Ressourcen.

### *Strategie der Wandelagentinnen*

Die Wandelagentinnen versuchten durch verschiedene Handlungen Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren und eine Bewegung zu etablieren. Als erste Handlung haben die Wandelagentinnen im Juni 2011 eine Bedürfnisabklärung durchgeführt, deren Resultate an einer Abendveranstaltung im Oktober 2011 präsentiert wurden. „Überraschend war der Befund, dass 40 Prozent der Leute eine Betreuung an drei Tagen brauchen. Und mit diesen Resultaten haben wir dann relativ ad-hoc alle Behörden an eine Abendveranstaltung eingeladen und haben diese Resultate präsentiert“ (Aussage Wandelagentin). Die Wandelagentinnen versuchten mittels dieser öffentlichen Abendveranstaltung die Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren. Gemäss Interviewaussagen war diese Abendveranstaltung mässig besucht (Aussage Wandelagentin). Trotzdem war der Informationsabend zentral, weil dadurch die Unterstützung durch den Gemeindeschreiber für das Projekt erzielt werden konnte. „Aber ganz entscheidend war dort der Gemeindeschreiber. Er war an diesem Abend dabei und fand am Schluss nach der Präsentation dieser doch sehr klaren Resultate, dass eine Projektvereinbarung notwendig ist, damit dieses Projekt weitergeht. Das war eine zündende Aussage von jemandem der aus der Verwaltung kommt. Das war so wie ein gewaltiger "Schupf"“ (Aussage Wandelagentin).

Auch bei der Zusammensetzung der Projektgruppe FaKHir im Dezember 2011 gingen die Wandelagentinnen strategisch vor. Gemäss Interviewaussagen wurde bei der Zusammensetzung dieser Gruppe darauf geachtet, dass verschiedene relevante Akteure bereits von Beginn an in die Erarbeitung des Projekts eingebunden wurden. „Dann haben wir handverlesen diese Projektgruppe zusammengesetzt. Wie haben die Leute aus unterschiedlichen Funktionen direkt angefragt. Wir wussten, wir müssen eine Liegenschaft haben, also haben wir den Liegenschaftenvorstand der Gemeinde angefragt, ob er sich beteiligen würde und so weiter“ (Aussage Wandelagentin).

Mit der öffentlichen Abendveranstaltung verfolgten die Wandelagentinnen das Ziel, die Bevölkerung für ihr Anliegen zu sensibilisieren. Mit der strategisch zusammengesetzten Projektgruppe wollten die Wandelagentinnen zentrale Personen als Verbündete für das Projekt gewinnen.

Im April 2012 hatte die Projektgruppe einen Vorschlag mit drei Modellen erarbeitet. Eine Mehrheit des Gemeinderats war gegen alle drei Modelle. Die Mehrheit des Gemeinderats stellte das Projekt nochmals grundsätzlich in Frage (Aussage Wandelagentin). An diesem Punkt wurden sich die Wandelagentinnen bewusst, dass das Projekt breiter getragen werden musste. „Wir aus der Sozialbehörde mussten aufpassen, dass wir nicht die Überhand erhalten. Denn der Hort ist ja Schule. Wir mussten wieder einen Schritt zurück und die Schule musste die Entscheide auch aktiv mittragen oder auch forcieren“ (Aussage Wandelagentin).

Offenbar war es für die Vertreter aus dem Gemeinderat zentral, dass nicht nur die Sozialbehörde das Projekt unterstützte, sondern auch Vertreter der Schulpflege „Es war ganz wichtig, dass es nicht nur ein soziales Thema war, sondern dass die Schule gesagt hat, das hat etwas mit Standort mit Attraktivität von unserer Schule zu tun“ (Aussage Exekutivmitglied). Den Wandelagentinnen war bewusst, dass die Unterstützung durch die Schulpflege zentral war für den Erfolg des Projekts. „Obwohl wir von der Sozialbehörde den Projektlead übernahmen, war uns bewusst, dass die Schule auch den Lead machen muss. Es wäre falsch gewesen, hätten wir von der Sozialbehörde das gemacht. Dann hätte es geheissen wir hätten uns das unter den Nagel gerissen“ (Aussage Wandelagentin). Die Wandelagentinnen versuchten die Schulpflege als Verbündete für das Projekt zu gewinnen. Die Schulpflege als federführende Behörde entschied sich dann im Juli 2012 für das Modell „Betreuungszuschüsse mit privater Trägerschaft (Subjektfinanzierung)“ (Gemeinde Hirzel 2012b).

Die Unterstützung der Schulpflege wurde als zentraler Schritt im Prozess der Koalitionenformierung angesehen. „Und wir als Sozialbehörde waren immer überzeugt, dass das richtig ist und die Schule war dann auch auf dieser Ebene und da hatten sie plötzlich zwei Behörden, die etwas wollen. Dann kam dann der Umschwung“ (Aussage Wandelagentin). Und weiter: „Der Gemeinderat hat irgendwann gemerkt, dass man die Schule und die Sozialbehörde nicht mehr auseinanderbringen kann, wir arbeiteten zu stark zusammen“ (Aussage Wandelagentin).

Interessanterweise kam durch die Unterstützung der Schulpflege auch eine weitere Begründung für die Zweckmässigkeit des Angebots in den politischen Entscheidungsprozess.

*„Zentral war der Schulpflegepräsident, der sagte, wir brauchen das für unsere Schule. Es gibt Kinder, die sonst nicht sozial integriert werden können. Mit einem Angebot können wir Fürsorge für diese Kinder Fürsorge leisten, die sonst keine Betreuung haben. Wir sind eine kleine Gemeinde, er konnte das noch mit Einzelbeispielen unterlegen. Damit konnte er überzeugen“ (Aussage Exekutivmitglied).*

Die Etablierung einer Kita wurde von den Vertretern der Schulpflege mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame legitimiert. Dies hatte gemäss der Einschätzung der Interviewpartner massgebend dazu beigetragen, den Gemeinderat vom Projekt zu überzeugen. „Das war ganz wichtig. Dass es nicht nur ein Thema der Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf war, sondern dass die Schule gesagt hat, wir können für einige Schüler eine Lösung finden, die besser ist als über den Mittag herumhängen“ (Aussage Exekutivmitglied).

Zudem kann noch eine weitere zentrale Handlung der Wandelagentinnen im Prozess der Koalitionenformierung identifiziert werden. Im Sommer 2011, als die Projektgruppe ein Vorschlag mit drei Modellen ausgearbeitet hatte und der Gemeinderat das Projekt nochmals grundsätzlich in Frage stellte, waren die Wandelagentinnen bereit den Kampf auf höchster Ebene zu führen. Gemäss Aussagen der Wandelagentinnen

waren sie bereit, mit ihrem Anliegen als Sozialbehörde im Alleingang vor die Gemeindeversammlung zu treten.<sup>76</sup>

*„Und dann waren wir eigentlich an einem Punkt, wo wir uns gefragt haben, so was machen wir jetzt. Wir als Sozialbehörde und die Schule als Schulpflege hat Antragsrecht an die Gemeindeversammlung. Das heisst, wir können ohne die Zustimmung des Gemeinderats einen Antrag an die Gemeindeversammlung stellen. Ein solcher Antrag wurde zwar in unserer Gemeinde von einer Behörde noch nie gestellt. Das wäre also Kampf auf höchster Ebene gewesen, aber wir waren bereit dazu“ (Aussage Wandelagentin).*

Vor diesem Hintergrund ist während den Herbstferien etwas passiert, was die Wandelagentinnen nicht genau verstanden. Gemäss der Einschätzung der Wandelagentinnen hatten die Zusammenarbeit mit der Schulpflege sowie die Androhung des Kampfs auf höchster Ebene dazu beigetragen, dass ein Gemeinderat und Vorsteher des Ressorts Schule seine Ansicht wechselte. „Und dann hatten wir die Situation plötzlich vier zu drei für uns und das war unser Sieg“ (Aussage Wandelagentin). Dass der Gemeinderat und Vorsteher des Ressorts Schule neu als Verbündeter der Wandelagentinnen gewonnen werden konnte, war wiederum ein zentraler Meilenstein auf dem Weg eine Bewegung zu etablieren.

Schlussendlich haben die Wandelagentinnen auch im Vorfeld der Gemeindeversammlung im Dezember 2012 Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme an der Gemeindeversammlung motiviert. Nochmals verfolgten die Wandelagentinnen mit ihren Handlungen die Strategie, weitere Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren und eine Bewegung zu etablieren.

*„Im Vorfeld der Abstimmung haben wir mobilisiert, dass möglichst viele Leute kommen. Gemeindeversammlungen sind im Allgemeinen eher spärlich besucht. Die Schule hat alle Eltern mit einem Brief angeschrieben und erklärt, um was es geht. Auch der Verein Familientreff wurde angeschrieben mit der Bitte, die Information zu verteilen“ (Aussage Wandelagentin).*

Die beschriebenen Handlungen der Wandelagentinnen entsprechen der typischen Strategie von offenen Angreifern. Sie versuchten mittels der strategischen Suche nach Verbündeten an verschiedenen Punkten des Entscheidungsprozesses eine Bewegung zu etablieren. Sie wollten nicht nur die Bevölkerung für ihr Anliegen mobilisieren, sondern achteten auch darauf, dass in der Projektgruppe Personen vertreten waren, die für die Realisierung des Projekts zentral waren. Als die Unterstützung für das Projekt durch den Gemeinderat wegzubrechen drohte, verbündeten sie sich mit der Schulpflege. Die Schulpflege legitimierte das Projekt mit Bezug auf einen arbeitsmarkt- sowie einen sozial-integrativen Frame. Dies hat dazu beigetragen, dass eine Mehrheit des Gemeinderats das Projekt unterstützte. Zudem waren die Wandelagentinnen dazu bereit, mit ihrem Anliegen direkt als Sozialbehörde und ohne Unterstützung des Gemeinderats vor das Volk zu treten.

<sup>76</sup> Die Sozialbehörde verfügte in der Gemeinde Hirzel über Antragsrecht an die Gemeindeversammlung, siehe Kapitel 2.5.2.

### Resultat der Koalitionenformierung

Die engagierten Wandelagentinnen waren darin erfolgreich für ihre radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren. Nach den Sommerferien 2012 stimmte eine knappe Mehrheit (4:3) der Gemeinderäte dem Projekt zu. Am 13. Dezember 2012 wurde das Projekt FaKHir an der Gemeindeversammlung angenommen.

#### 6.11.4 Policy-Design Zeitpunkt t1

Nach dem hier untersuchten Entscheidungsprozess existierte in der Gemeinde Hirzel eine Verordnung über die schul- und familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsverordnung). Ab Sommer 2012 existierte damit im vorschulischen Bereich ein durch die Gemeinde finanziell unterstütztes Angebot in einer privat geführten Kita. Die Leistungserbringung erfolgte durch den privat organisierten Verein Kita Chalbisau. Das Angebot wurde im Rahmen einer Subjektfinanzierung durch die Gemeinde finanziell unterstützt (Gemeinderat Hirzel 2012a: 6). Die Professionalisierung des Angebots in der Kita kann als hoch angesehen werden. Das Angebot verfügte über ein pädagogisches Konzept und die Betreuungspersonen mussten eine pädagogische Ausbildung aufweisen (siehe Tabelle 49).

Tabelle 49: Policy-Design der Massnahme, Gemeinde Hirzel, Kita, Stand 2012

Regulierung	Kita
Organisation der Leistungserbringung (öffentlich/privat)	Privat, Verein
Professionalisierungsgrad	
Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen:	Gemäss Ausbildungsanforderungen der Bildungsdirektion (pädagogische Ausbildung erforderlich)
- Betreuungsschlüssel	Bis elf Kinder eine ausgebildete Betreuungsperson. Ab Gruppen mit sieben Plätzen ist eine Doppelbesetzung zu gewährleisten.
- Pädagogisches Konzept	Pädagogisches Konzept vorhanden
Öffnungszeiten	Montag bis Freitag, 07.30-18.00 Uhr (Drei Wochen Betriebsferien)

In der Gemeinde Hirzel existierte ein einkommensabhängiges Tarifsysteem (siehe Tabelle 50). Die finanziellen Aufwendungen für die Betreuungszuschüsse beliefen sich im Jahr 2014 auf 28'811 CHF (Schriftliche Befragung Sozialdienst Hirzel).

Tabelle 50: Tarifsystem in Hirzel in CHF pro Tag (9 Stunden), Stand 2012

	Kita
Maximaltarif	100/Tag
Minimaltarif	15/Tag
Maximaltarif ab Einkommen von	65'000
Minimaltarif bis zu Einkommen von	30'000
Minimalbetrag	15/Tag / 1.50/Stunde

In der Verordnung über die schul- und familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsverordnung) werden explizite politische Ziele festgeschrieben, die mit dem Angebot verfolgt werden. An erster Stelle wird die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie genannt. Sie soll dazu beitragen, dass Kinder von Alleinerziehenden eine gute Betreuung bekommen und die Elternteile einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit nachgehen können. Zudem soll damit auch eine Attraktivitätssteigerung des Wohn- und Arbeitsortes Hirzel erreicht werden (Gemeindebehörden Hirzel 2011: 6, Gemeinde Hirzel 2012b: 11). Gute Betreuungsangebote werden als wichtiger Standortfaktor angesehen, womit auch höhere Steuereinnahmen generiert werden können.

### 6.11.5 Form des politischen Wandels

Durch die Betreuungsverordnung wurde eine neue Regel mit neuen Instrumenten und Settings eingeführt. Vor dem untersuchten Entscheidungsprozess wurde das privat existierende Angebot in der Kita Chalbisau nicht staatlich unterstützt. Allerdings wurde durch die staatliche Finanzierung ein bereits vorher existierendes Angebot in der privat angebotenen Kita Chalbisau weitergeführt. Die Leistungserbringung erfolgte nach wie vor durch private Akteure. Somit wurden die Instrumente durch die Einführung der Betreuungsverordnung nicht verändert. Allerdings wurde mit dem Zuschussmodell ein System der Subjektfinanzierung gewählt. Die Subjektfinanzierung entspricht einem neuen Instrumente. Anders als in Riggisberg und Mühlethurnen wurde durch die staatliche Finanzierung nicht nur ein bereits auf privater Basis existierendes Angebot durch den Staat finanziert, sondern es wurde ein neues Finanzierungsmodell gewählt, das eine nachfrageorientierte Finanzierung ermöglicht. Zudem verfolgte die Gemeinde Hirzel mit der familienergänzenden Kinderbetreuung erstmals offizielle politische Ziele (Gemeinderat Hirzel 2012b: 11). Die Form des Wandels wird daher als Ergänzung bezeichnet.

### 6.11.6 Prozessanalyse

Die offenen Angreiferinnen befanden sich in der ländlichen Gemeinde des Kantons Zürich in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Ein erster Schritt der Wandelagentinnen im Entscheidungsprozess war die Durchführung einer Bedürfnisabklärung. Die Herausforderer des Status quo konnten mit der Durchführung einer professionellen Bedürfnisabklärung die Nachfrage nach einem Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung beweisen. 56 Prozent der ant-

wortenden Eltern gaben an einen Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung zu haben und 25 Prozent aller Familien gaben an, sie hätten einen zunehmenden Bedarf und würden neue oder zusätzliche Angebote der Gemeinde Hirzel nutzen (Rücklaufquote von 43 Prozent, Gemeindebehörden Hirzel 2011: 8, 17). Aufgrund dieser Umfrage konnten die Wandelagentinnen nachweisen, dass der Bedarf nach familienergänzender Kinderbetreuung relativ hoch war.

Durch die Bedürfnisabklärung gelang es den Wandelagentinnen den Problemdruck als hoch zu definieren und sie argumentierten, dass „die Verpflichtung der Behörden „etwas zu tun“ damit klar gegeben ist“ (Gemeindebehörden Hirzel 2011: 20). Die Wandelagentinnen konnten damit beweisen, dass der gesellschaftliche Wandel auch an der Gemeinde Hirzel nicht spurlos vorbei gegangen ist und „sich verändernde Familienstrukturen (...) zu einer grösseren Nachfrage in der Kinderbetreuung führen, wie die Umfrage vom Juni 2011 aufgezeigt hat“ (Gemeinderat Hirzel 2012b: 5). Der Nachweis einer hohen Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung diente den Wandelagentinnen als Grundlage für ihre Überzeugungsarbeit. Mit den Ergebnissen aus der Bedürfnisabklärung legitimierten sie ihre Forderungen nach einem radikalen Wandel (siehe Kapitel 6.11.3). Sie präsentierten die Ergebnisse vor der Gemeindebehörden und der Bevölkerung.

Weitere Indizien sprechen jedoch dafür, dass der Erfolg der offenen Angreiferinnen auch noch durch den sich wandelnden kantonalen Kontext<sup>77</sup> begünstigt wurde. Die folgenden Aussagen eines Gemeinderatsmitglieds, der zu Beginn zu den Verteidigern des Status quo gehörten, verdeutlichen dies. „Ohne den Anschub im Rahmen des kantonalen Gesetzes glaube ich, wäre es nicht so schnell gegangen“ (Aussage Exekutivmitglied). Und weiter: „Wir waren uns auch bewusst, dass das Gesetz kam: man musste etwas anbieten sofern es eine Nachfrage gibt. Am Anfang war für mich die Frage, braucht es das im Hirzel? Diese Frage wurde dann abgelöst durch das Gesetz. Das gesagt hatte, ja das braucht es“ (Aussage Exekutivmitglied). Vor diesem Hintergrund hat sich dieser Gemeinderat und vormalige Verteidiger des Status quo dazu entschieden, das Projekt nicht weiter zu bekämpfen, sondern aktiv mitzugestalten. „In diesem Kontext habe ich mir gesagt, wenn ich das Projekt unterstützte, kann ich auch mitbestimmen und das ganze aus meiner Sicht in geordnete Bahnen lenken“ (Aussagen Exekutivmitglied). Die Gesetzesrevision auf kantonalen Ebene hat die Forderungen der Wandelagentinnen nach einem radikalen Wandel eindeutig begünstigt.

Mit der vorausschauenden Bedürfnisabklärung, in der die Nachfrage bereits aufgezeigt wurde, hatten die Wandelagentinnen zu diesem Zeitpunkt bereits die Grundlage dafür geschaffen, dass ihre Forderungen nach einem radikalen Wandel als legitim erschienen. Einem bedarfsgerechten Ausbau, wie vom kantonalen Gesetz vorgeschrieben, stand nichts mehr im Weg.

<sup>77</sup> Mit der Einführung des neuen Jugendhilfegesetzes wurden die Gemeinden dazu verpflichtet, bis ins Jahr 2013 ein bedarfsgerechtes Angebot im vorschulischen Bereich zu etablieren (siehe Kapitel 6.7.1).

Weiter weisen die Indizien darauf hin, dass sich die Wandelagentinnen dem Potential des sich wandelnden kantonalen Kontexts durchaus bewusst waren. Vor dem Hintergrund der kantonalen Vorschrift, ein bedarfsgerechtes Angebot auch im vorschulischen Bereich bis ins Jahr 2013 zu etablieren, getrauten sich die Wandelagentinnen auch gegen den Willen einer Mehrheit des Gemeinderates mit einem Antrag direkt vor die Gemeindeversammlung zu treten. „Sollte die Betreuungsverordnung an der Gemeindeversammlung keine Mehrheit finden, sind wir in der Gemeinde Hirzel gestützt auf die Umfrageergebnisse trotzdem verpflichtet, ein bedarfsgerechtes schulergänzendes Angebot sicherzustellen. Für den Vorschulbereich hätte die Sozialbehörde bis Ende 2013 Zeit, eine Lösung zu entwickeln“ (Gemeinderat Hirzel 2012b: 11).

Die Wandelagentinnen antizipierten den sich wandelnden kantonalen Kontext. Sie nutzten ihn als Ressource um die Gegner des Projekts unter Druck zu setzen. Sie waren vor diesem Hintergrund im äussersten Notfall sogar dazu bereit vor der Gemeindeversammlung gegen eine Mehrheit des Gemeinderats anzutreten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es den Wandelagentinnen mittels ihrer Bedürfnisabklärung gelang, die Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung – und damit den Problemdruck – als hoch zu definieren. Zudem antizipierten die Wandelagentinnen den sich wandelnden kantonalen Kontext, gemäss dem die Gemeinden im Kanton Zürich dazu verpflichtet wurden, bis ins Jahr 2013 ein bedarfsgerechtes Angebot zu etablieren. In diesem Kontext getrauten sich die Wandelagentinnen einen offenen Angriff zu wagen und radikale Forderungen nach Wandel zu stellen.

#### **6.11.7 Potentielle Wirkungen**

##### *Ebene der Nutzerinnen und Nutzer*

Die Kita Chalbisau verfügt über zehn Vollzeitplätze (Aussage Mitarbeiterin Kita Chalbisau). Für die 129 in der Gemeinde wohnhaften Kinder (Jahr 2000) ergibt das einen Versorgungsgrad von 7.75 Prozent. Gemäss Interviewaussagen gibt es für die Plätze in der Kita Chalbisau manchmal eine kurze Warteliste mit einem bis zwei Kindern (Aussage Mitarbeiterin Kita Chalbisau). Die Kinder können jedoch immer innerhalb kurzer Zeit aufgenommen werden. Aufgrund des Zuschussmodells kann jedoch davon ausgegangen werden, dass jede Nachfrage durch ein Angebot gedeckt wird. Falls kein Platz in der Kita Chalbisau vorhanden ist, können andere Kitas genutzt werden. Der Versorgungsgrad liegt mit 7.75 Prozent zwar unter dem schweizerischen Durchschnitt von elf Prozent. Die Informationen aus den Interviews weisen jedoch darauf hin, dass die Nachfrage durch das Angebot in der ländlichen Gemeinde gedeckt werden kann. Somit kann das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen als tendenziell hoch bezeichnet werden.

Tabelle 51 fasst die einkommensabhängigen Nutzungsmuster zusammen. Es zeigt sich, dass Kinder aus hohen sowie aus tiefen Einkommensschichten das Angebot überproportional häufig nutzen, während Kinder aus mittleren Einkommensschichten untervertreten sind. Dieses Ergebnis ist jedoch im Kontext des Tarifsystems in der Gemeinde Hirzel zu betrachten. In der Gemeinde Hirzel wird der Maximaltarif bereits ab

einem Einkommen von 65'000 CHF jährlich bezahlt (siehe Tabelle 50). Im Vergleich zu anderen Gemeinden, bei denen der Maximaltarif erst ab einem Einkommen von 100'000 CHF bezahlt werden muss (Bsp. Opfikon, siehe Kapitel 6.9.13), dürfte der Anteil Kinder aus Einkommensklassen von über 100'000 im Hirzel weit tiefer liegen, als für die Gemeinde Hirzel hier ausgewiesen. Aufgrund dieser Daten ist eine Aussage zum Potential für die soziale Kohäsion beim Angebot in der Gemeinde Hirzel schwierig. Aufgrund der überproportionalen Nutzung von Kindern aus tiefen Einkommensschichten wird das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als tendenziell hoch bezeichnet.

*Tabelle 51: Wirkpotential für die soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer, Kita Hirzel (2011)*

	<b>Gerechter Anteil an Betreuungsstunden*</b>	<b>Beobachteter Anteil an Betreuungsstunden**</b>
Tiefe Einkommensschichten	(13.2%)	5 (19%)
Mittlere Einkommensschichten	(27.3%)	1 (4%)
Hohe Einkommensschichten	(59.5%)	20 (77%)

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

### *Ebene der Leistungserbringenden*

In der Gemeinde Hirzel sind zwei ausgebildete Betreuungspersonen in der Kita angestellt (Aussage Mitarbeiterin Kita Chalbisau). Dabei handelt es sich ausschliesslich um Frauen. Die Betreuungspersonen sind durchschnittlich zu 90 Prozent angestellt und verfügen über eine Ausbildung als Kleinkinderzieherin. Der Lohn für Betreuungspersonen mit dieser Ausbildung betrug im Kanton Zürich im Jahr 2012 durchschnittlich 64'000 Franken brutto jährlich (Frey-Eigenmann/Giauque 2012: 7). Bei einer 90%-Anstellung ergibt das einen monatlichen Bruttolohn von 4837 Franken, was ausreicht um einen eigenständigen Haushalt zu führen.<sup>78</sup> Die in dem Angebot beschäftigten Betreuungspersonen können aufgrund des Lohnes eine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung erzielen.

Aus den Interviews geht zudem hervor, dass die Arbeit im Vorstand des Angebots grossteils auf Freiwilligenarbeit basiert. Trotzdem ist eine professionelle Projektleitung erforderlich. „Also wir haben ein Vorstandsteam. Wir haben da eine Finanzerin, wir machen da die gesamten Tarifberechnungen. Wir hatten auch noch eine Hortfachperson. Wir haben ein Hortkonzept, wir haben ein Hygienekonzept usw. Und der Aufwand den man leisten muss als Projektleitung auf dieser Ebene wird häufig unterschätzt, bezüglich Bedeutung und auch bezüglich Aufwand den das braucht“ (Aussage Vorstandsmitglied Kita). Und weiter: „Und da muss man bereit sein, dass man das ohne Anerkennung vor allem auf der finanziellen Ebene macht. Also wenn sie so etwas machen, dann machen sie das einfach, weil sie eine Idealistin sind. Und da

<sup>78</sup> Für ein Einkommen, das erlaubt einen eigenständigen Haushalt zu führen, wäre mindestens ein Lohn von 29'400 Franken brutto pro Jahr nötig (12 x 2450 Franken brutto, siehe Kapitel 5.4.6).



glaube ich schon, da sind ganz oft einfach die Frauen dahinter, die sagen, so und jetzt muss etwas gehen“ (Aussage Graf).

Diese Aussagen deuten darauf hin, dass das Angebot der Kita zwar ein hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter bei den in diesem Angebot beschäftigten Betreuungspersonen hat. Doch nicht bei diesen Personen, die im Rahmen der Vereinsarbeit das private Leistungsangebot organisieren und administrieren.

Bei den zwei angestellten Betreuungspersonen gibt es keine Frau mit Migrationshintergrund (Aussage Mitarbeiterin Kita Chalbisau). Die Betreuungspersonen kommen alle aus mittleren sozialen Schichten. Das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als tief bezeichnet werden. Personen aus tiefen Einkommensklassen und/oder mit Migrationshintergrund können nicht von den guten Anstellungsbedingungen in der Kita profitieren.

#### **6.11.8 Zusammenfassung**

Als ländliche Gemeinde im Kanton Zürich verfügte Hirzel über einen hohen Problemdruck sowie einen Wandel wenig förderlichen kantonalen Kontext (viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo). Im Untersuchungszeitraum (2010-2012) wurde die Gemeinde Hirzel von einer bürgerlich-konservativen Mehrheit im Gemeinderat regiert (FDP und SVP orientierte Gemeinderäte). Gleichzeitig existierte eine links orientierte Gemeinderätin und auch die Leiterin der Sozialbehörde war politisch links positioniert. In der Gemeinde Hirzel existierte bereits vor dem untersuchten Entscheidungsprozess (2010-2012) ein privates Angebot an Plätzen in einer Kita. Das Angebot wurde durch die Gemeinde finanziell nicht unterstützt.

Erstaunlicherweise können in der Gemeinde Hirzel offene Angreifer beobachtet werden, die radikale Forderungen nach Wandel stellten. Die Leiterin der Sozialbehörde sowie die Gemeinderätin mit dem Ressort Soziales können in diesem Fall als Wandelagentinnen bezeichnet werden. Im Jahr 2010 ergriffen die Wandelagentinnen die Initiative und forderten die Ausarbeitung eines neuen Modells für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde Hirzel. Sie wollten das bestehende System weder beibehalten noch reformieren. Ihr Ziel war es eine neue Regel für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde Hirzel zu etablieren. Mittels einer professionellen Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung gelang es den Wandelagentinnen einen Nachweis für die hohe Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung zu erbringen.

Mittels verschiedener Handlungen verfolgten die Wandelagentinnen die Strategie, Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren. Sie informierten nicht nur die Öffentlichkeit, sondern gingen auch bei der Zusammensetzung der Projektgruppe FaKHir strategisch vor. Zudem verbündeten sie sich mit den Akteuren der Schulpflege und waren bereit für das Projekt auch ohne Zustimmung durch den Gemeinderat einen Antrag in der Gemeindeversammlung zu stellen.

An der Gemeindeversammlung im Jahr 2012 wurde der Betreuungsverordnung mit einem Zuschuss-Modell, das auf einer Subjektfinanzierung basiert, von einer Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger zugestimmt. Mit der Betreuungsverordnung wurden nicht nur die Settings der existierenden Regulierung (Höhe der Finanzierung) und die Art der Finanzierung (Subjektfinanzierung) verändert. Vielmehr wurden auch erstmals politische Ziele formuliert, die mit der familienergänzenden Kinderbetreuung erreicht werden sollten. Der politische Entscheidungsprozess endete mit einer Ersetzung.

Mit diesem Wandel existierte in der Gemeinde Hirzel mit der Kita ein im Hinblick auf pädagogische Ausbildungsanforderungen der Betreuungspersonen hoch professionalisiertes Angebot, das durch private Leistungserbringer erbracht wurde. Das Angebot weist mit einem hohen Versorgungsgrad ein tendenziell hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen auf. Das Angebot wird zudem überproportional häufig von Kindern aus Familien tiefer Einkommensklassen genutzt. Das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer kann daher als hoch bezeichnet werden. Im hoch professionalisierten Angebot sind Frauen mit pädagogischer Ausbildung beschäftigt. Diese verfügen über ein Einkommen, das es ihnen erlaubt eine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung zu erreichen. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden ist damit hoch. Im gut bezahlten Angebot sind jedoch keine Frauen aus tiefen sozialen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund beschäftigt, weshalb das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden als tief bezeichnet wird.

## 6.12 Gemeinde Hagenbuch

Die Gemeinde Hagenbuch ist eine relativ kleine ländliche Gemeinde im Kanton Zürich und liegt etwa 60 Zugminuten entfernt von der Stadt Zürich an der Grenze zum Kanton Thurgau (Einwohnerzahl 2010; 1096). Als ländliche Gemeinde im Kanton Zürich weist Hagenbuch einen tiefen Problemdruck auf. Der kantonale Kontext ist einem Wandel wenig förderlich (viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo).

Die Gemeinde Hagenbuch verfügt über einen sechsköpfigen Gemeinderat. Zum Zeitpunkt der Untersuchung im Jahr 2012 war dieser aus drei Vertretern der SVP, zwei Parteilosen und einem Vertreter der Plattform zusammengesetzt. Gemäss Einschätzung der Interviewpartner politisierte die Plattform mitte-links (Aussage Exekutivmitglied). Die Parteilosen politisierten gemäss Interviewaussagen mitte-rechts (Aussage Exekutivmitglied, Mitglied Schulpflege). Vor den Wahlen im Jahr 2010 gab es zwei Vertreter der Plattform. Im Jahr 2010 wurde die Gemeinderätin des Ressorts Soziales abgelöst durch eine Vertreterin der SVP. Somit hat sich das Kräfteverhältnis im Jahr 2010 zugunsten rechts-konservativer Parteien verändert. Der Gemeinderat wurde von den interviewten Personen als rechtslastig eingestuft (Aussage Exekutivmitglied, Mitglied Schulpflege). „Der Zürcher Hardlinerkurs der SVP ist im Gemeinderat stark spürbar“ (Aussage Mitglied Schulpflege). Im Vergleich zu den anderen untersuchten ländlichen Gemeinden wies Hagenbuch bei den Nationalratswahlen 2007 mit 60 Prozent einen überdurchschnittlich hohen SVP Wähleranteil auf (siehe Tabelle 40).

Gemäss Interviewaussagen überwiegen in der Bevölkerung der Gemeinde Hagenbuch traditionelle Ansichten im Hinblick auf familienpolitische Anliegen. „Die Finanzierung eines Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung vor der Gemeindeversammlung zu verteidigen, das wäre sehr schwierig. An den Gemeindeversammlungen sitzen zu 90 Prozent Sympathisanten der SVP, die sich für ein traditionelles Familienmodell stark machen“ (Aussage Mitglied Schulpflege). Die in Bezug auf familienpolitische Themen konservative Einstellung einer Mehrheit der Bevölkerung kann auch bei nationalen Vorlagen betreffend die Modernisierung der Familienpolitik beobachtet werden. Die Mutterschaftsversicherung im Jahr 1999 wurde lediglich mit 28.7 Prozent Ja-Stimmenden angenommen und die Vorlage zum Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft im Jahr 2004 wurde mit 36.1 Prozent Ja-Stimmenden deutlich abgelehnt (Bundesamt für Statistik, BFS 2015b).

Diese Evidenz deutet darauf hin, dass die rechts-konservative Partei SVP im Untersuchungszeitraum (2006) in der Gemeinde Hagenbuch über eine starke politische Position verfügte. Auch die Bevölkerung war im Hinblick auf gleichstellungs- und familienpolitische Anliegen mehrheitlich konservativ eingestellt und verteidigte ein traditionelles Familienbild mit einer entsprechend traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollenverteilung in der Gesellschaft.

#### **6.12.1 Entscheidungsprozess**

Der hier untersuchte Entscheidungsprozess umfasst das Jahr 2006. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die am Entscheidungsprozess beteiligten Personen nicht gut zugänglich waren. Im Fall der Gemeinde Hagenbuch ist die Datenlage deshalb äusserst gering, was die Datenauswertung erschwert. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass es sich beim hier untersuchten Entscheidungsprozess um ein Angebot handelt, das sowohl Kinder im schulischen als auch im vorschulischen Alter betrifft.

Gemäss Interviewaussagen führte die Schulpflege im Jahr 2006 eine Bedürfnisabklärung für ein Angebot der schulergänzenden Kinderbetreuung durch (Aussage Exekutivmitglied). In dieser Umfrage zeigte sich, dass lediglich ein sehr kleines Bedürfnis nach schulergänzender Kinderbetreuung bestand. Im selben Jahr 2006 gab es einen Vorstoss einer berufstätigen Mutter. Ihr Anliegen war es, einen Mittagstisch für Kinder im vor- und schulischen Alter zu etablieren. Dieser sollte von der Gemeinde finanziell unterstützt werden. Der Vorstoss wurde jedoch von einer Mehrheit des Gemeinderats sowie von der Schulpflege abgelehnt und das Anliegen der Privatperson wurde nicht weiterverfolgt.

#### **6.12.2 Policy-Design Zeitpunkt t0**

In der Gemeinde Hagenbuch existierte vor dem Jahr 2006 im vorschulischen Bereich kein durch die Gemeinde finanziell unterstütztes Angebot. Gemäss Interviewaussagen existierte jedoch ein privates System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung. „Es gibt im Dorf Familien, die sich selber organisiert haben; das mal Kinder hier und dort sind, das gab es schon“ (Aussage Exekutivmitglied).

### 6.12.3 Akteure, Strategie und Koalition

#### *Herausforderer des Status quo*

Im Jahr 2006 gab es einen Vorstoss einer berufstätigen Mutter. Diese Einzelperson kann als Wandelagentin definiert werden. Sie forderte von der Gemeinde die finanzielle Unterstützung eines Mittagstischs für Kinder im vor- und schulischen Alter. Sie forderte den Wandel offen und setzte private Ressourcen für das Anliegen ein. Zudem ergriff sie von sich aus die Initiative für Wandel. Das bestehende Regelwerk der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung sollte weder erhalten noch verändert werden. Die Wandelagentin forderte die Institutionalisierung einer neuen Massnahme, eines Mittagstischs. Aufgrund dieser Kriterien kann die beobachtete Wandelagentin als offene Angreiferin definiert werden.

Die Wandelagentin war in diesem Fall eine Privatperson. Gemäss Interviewaussagen wurde die Wandelagentin bei ihren Forderungen nach Wandel von den Vertretern der Plattform im Gemeinderat unterstützt (Aussage Exekutivmitglied). Damit verfügte die Wandelagentin über Zugang zu politischen Entscheidungsgremien. Aus den Interviews ist jedoch nicht ersichtlich, ob die Wandelagentin über politisches Know-how verfügte oder nicht.

#### *Verteidiger des Status quo*

Als Verteidiger des Status quo können gemäss Interviewaussagen sowohl die Mehrheit des Gemeinderats als auch die Mehrheit der Bevölkerung in der Gemeinde Hagenbuch angesehen werden (Aussage Exekutivmitglied, Mitglied Schulpflege). „Wenn man eine Abstimmung darüber machen würde, dann würden 75 Prozent der Leute sagen, das Mami, das gehört nach Hause. Das Mami muss bis zwölf Uhr kochen. Für viele Personen in dieser Gemeinde ist die Betreuung der Kinder eine Mamisache oder dann halt Papisache oder im schlimmsten Fall Grosseltern“ (Aussage Mitglied Schulpflege). Das Ideal einer traditionellen Familie prägte offenbar das Verhalten der Dorfbevölkerung. „Die Frauen und Mütter getrauen sich nicht, die Kinder extern betreuen zu lassen. Weil da müssen ganz viele Mütter mit ganz vielen Vorurteilen kämpfen, bis sie ein Kind am Morgen vor der Schule in die Krippe geben können, ohne dass mit dem Finger auf sie gezeigt wird. In unserer Gemeinde ist das schwierig“ (Aussage Mitglied Schulpflege).

Die Verteidiger des Status quo verfügten durch ihre Mehrheit im Gemeinderat über hohe politische Ressourcen. Sie hatten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und verfügten über politisches Know-how.

#### *Strategie der Wandelagentin*

Die private Frau, die sich für die staatliche Unterstützung eines Mittagstischs einsetzte, wurde beim Gemeinderat vorstellig (Aussage Exekutivmitglied). Weitere Handlungen, die auf eine Strategie hinweisen, konnten nicht beobachtet werden. Auch als eine Mehrheit des Gemeinderats den Vorschlag ablehnte, nahm die Wandelagentin offenbar keine weiteren Handlungen vor.

### *Resultat der Koalitionenformierung*

Der Vorstoss der Wandelagentin wurde von den Verteidigern des Status quo im Gemeinderat abgelehnt. Die Wandelagentin war mit ihren radikalen Wandelabsichten nicht erfolgreich.

#### **6.12.4 Policy-Design Zeitpunkt t1**

Nach dem gescheiterten Entscheidungsprozess hat sich die berufstätige Mutter aus dem Dorf, die gleichzeitig der relevante Wandelagentin war, privat organisiert und als Tagesmutter ein entsprechendes Angebot zur Verfügung gestellt. Somit gab es nach dem Jahr 2006 ein privates Angebot bei einer Tagesmutter, das jedoch durch die Gemeinde nicht unterstützt wurde. Das Angebot kann im Hinblick auf pädagogische Ausbildungsstandards der Betreuungspersonen sowie dem Betreuungskonzept als wenig professionalisiert bezeichnet werden. Es existierte kein einkommensabhängiges Tarifsystem. Die Politik verfolgte weiterhin keine Ziele mit der familienergänzenden Kinderbetreuung.

#### **6.12.5 Form des politischen Wandels**

In der Gemeinde Hagenbuch wurden weder alte Regeln aufgehoben oder verändert, noch wurden neue Instrumente oder Settings eingeführt. Da es vor und nach dem Entscheidungsprozess kein öffentliches Angebot gab, kann auch keine Veränderung der Ziele festgestellt werden. Der politische Wandel in der Gemeinde Hagenbuch kann als Stillstand bezeichnet werden.

#### **6.12.6 Prozessanalyse**

Die offene Angreiferin agierte in der ländlichen Zürcher Gemeinde in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und einem kantonalen Kontext, der einem Wandel wenig förderlich war (viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo). In der Gemeinde Hagenbuch existierte nicht nur statistisch gesehen ein tiefer Problemdruck. Auch eine Bedürfnisabklärung der Schulpflege im Jahr 2006 verdeutlichte die kleine Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung (siehe Kapitel 6.12.1). In diesem Umfeld war eine Mehrheit des Gemeinderats nicht bereit, etwas in einen Mittagstisch zu investieren. „Das Bedürfnis war zu klein. Die Gemeinde wäre finanziell nie und nimmer herausgekommen. Das Angebot wurde als zu teuer angesehen, für diese wenigen würde sich das nicht lohnen“ (Aussage Exekutivmitglied). Die Wandelagentin hat keine weiteren Abklärungen betreffend einer Nachfrage nach einem Mittagstisch vorgenommen.

Im Jahr 2006 existierten keine kantonalen Vorgaben für den vorschulischen Bereich. Der kantonale Kontext bildete somit keine Ressource für die Wandelagentin im Prozess der Koalitionenformierung. Dieser Umstand trug gemäss Aussagen aus den Interviews ebenfalls dazu bei, dass die Verteidiger des Status quo die Etablierung eines Mittagstischs bereits in der Projektphase ablehnten. „Der Druck des neuen Jugendhilfegesetzes gab es damals noch nicht. Deshalb hat sich die Gemeinde in diesem Bereich nicht engagiert“ (Aussage Mitglied Schulpflege).

In diesem Wandel wenig förderlichen Kontext hat die Wandelagentin einen offenen Angriff gewagt. Gleichzeitig verfolgt sie jedoch keine für offene Angreifer typische Strategie. Nachdem eine Mehrheit des Gemeinderats die radikalen Wandelabsichten der Wandelagentin ablehnte, konnten von Seiten der Wandelagentin keine weiteren Handlungen beobachtet werden, um ihrem Anliegen Nachdruck zu verleihen. Die Wandelagentin war nicht erfolgreich darin, für ihre radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren.

### 6.12.7 Potentielle Wirkungen

Da es in der Gemeinde Hagenbuch kein öffentlich unterstütztes Angebot gab, sind streng genommen auch keine Wirkungen zu beobachten. Gemäss den Informationen aus der Fallstudie ist jedoch der Umstand, dass die Gemeinde kein Angebot unterstützt ein politischer Entscheid der gleich wie die Etablierung eines Angebots mit bestimmten Auswirkungen auf die betroffenen Personen einhergeht. Indem die Gemeinde kein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung unterstützte, konnte sie auch keinen aktiven Beitrag leisten zur Gleichstellung der Geschlechter sowie zur sozialen Kohäsion. Die interviewten Personen haben darauf hingewiesen, dass durch die private Tagesmutter, die sich im Anschluss an den beobachteten Stillstand etablierte, ein Angebot abgedeckt wurde, das durch die Gemeinde nicht wahrgenommen wird. Zum einen handelt es sich dabei um die Randzeitenbetreuung von Kindern im Schulalter, zum anderen um die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung (Aussage Mitglied Schulpflege).

Es ist allerdings unklar, ob das Angebot bei der privaten Tagesmutter der Nachfrage entsprach. Das Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen ist damit unklar. Gemäss den Aussagen aus einem Interview betreute diese Tagesmutter vor allem Kinder aus tiefen sozialen Schichten. „Das eine Kind ist sogar ein Fürsorgefall, das andere ist ein alleinerziehender Vater. Eher schwierige soziale Verhältnisse“ (Aussage Mitglied Schulpflege). Das wenig professionalisierte Angebot bei der privat organisierten Tagesmutter weist damit ein tiefes Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer auf.

Informationen zur Ebene der Leistungserbringenden sind für die Gemeinde Hagenbuch keine vorhanden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Bezahlung für die privat organisierte Tagesmutter tief war. Das Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden wird daher als tief eingeschätzt. Aussagen zum Wirkpotential auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden sind aufgrund fehlender Daten nicht möglich.

### 6.12.8 Zusammenfassung

Die Gemeinde Hagenbuch verfügte als ländliche Gemeinde im Kanton Zürich über einen tiefen Problemdruck sowie einen einem Wandel wenig förderlichen kantonalen Kontext (viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo). Während des untersuchten Entscheidungsprozesses (2006) waren fünf von sieben Gemeinderäten dem rechts-bürgerlichen Lager zuzuordnen. Nicht nur im Gemeinderat, sondern auch in der Bevölkerung von Hagenbuch dominierte im Bezug auf familienpolitische Anliegen eine konser-

vative politische Einstellung. Vor dem untersuchten Entscheidungsprozess existierte ein privates System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung, das jedoch durch die Gemeinde nicht unterstützt wurde.

Im Jahr 2006 forderte eine Privatperson und Mutter einen radikalen Wandel. Sie trat an den Gemeinderat mit der Forderung der öffentlichen Unterstützung für einen Mittagstisch für Kinder im vor- und schulischen Alter. Die Wandelagentin ergriff damit die Initiative für einen radikalen Wandel. Die offene Angreiferin verfügte jedoch nicht nur über geringe politische Ressourcen, sondern sie konnte im Prozess der Koalitionenformierung auch nicht auf exogene Ressourcen wie Problemdruck oder kantonaler Kontext zurückgreifen. Die radikalen Wandelabsichten wurden von einer Mehrheit des konservativ-bürgerlich eingestellten Gemeinderats mit Bezug auf die tiefe Nachfrage nach einem Angebot in der Bevölkerung abgelehnt. Es konnte keine Mehrheitskoalition etabliert werden. Der politische Entscheidungsprozess endete in der Form eines Stillstands. Die Wandelagentin organisierte sich jedoch privat und bot als Tagesmutter ein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung an.

Ob die privat angebotene Betreuungsmöglichkeit der Nachfrage entsprach, kann nicht beantwortet werden. Das Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen ist damit unklar. Betreut wurden bei der wenig professionalisierten privaten Tagesmutter offenbar überwiegend Kinder aus tiefen sozialen Schichten. Das Angebot weist damit ein tiefes Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer auf. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden kann als tief eingeschätzt werden. Die Resultate aus anderen Fallstudien im Kanton Zürich verdeutlichen, dass eine Beschäftigung als Tagesmutter nicht dazu ausreicht ein existenzsicherndes Einkommen zu erwirtschaften (siehe Kapitel 6.9.14 oder Kapitel 6.10.14). Aussagen zum Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden sind aufgrund fehlender Daten nicht möglich.

## 6.13 Kanton Jura

### 6.13.1 Gesetzliche Grundlagen

Das Sozialhilfegesetz (*loi sur l'action social*) vom 15. Dezember 2000<sup>79</sup> bildet die Grundlage der Regulierungen betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Jura. Dieses Gesetz betrifft alle Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich und damit sowohl Kitas als auch Tagesfamilien (*crèche-garderie, crèche a domicile*). Zum Gesetz existieren verschiedene Ausführungsverordnungen, die für die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung von Relevanz sind.

<sup>79</sup> Recueil systématique des lois RSJU 850.1, ([http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju\\_page/loi\\_850.1.hcsp](http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_page/loi_850.1.hcsp) [8.12.2015]).

Die Verordnung betreffend die sozialen Institutionen (*l'ordonnance concernant les institutions sociales*) vom 30. April 2002<sup>80</sup> beinhaltet die Regeln für die kantonale Anerkennung und Aufsicht der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung. In einem parlamentarischen Dekret zu den sozialen Institutionen (*décret concernant les institutions sociales*) vom 21. November 2001<sup>81</sup>, werden Qualitätskriterien festgehalten, die für eine kantonale Anerkennung eines Angebots eingehalten werden müssen. Die Qualitätsvorgaben werden im *Mémento et directives pour le placement d'enfants à la journée* weiter konkretisiert (Département de la Santé et des affaires sociales 2005).

Im Sozialhilfegesetz (Art. 51) wird festgehalten, dass der Kanton und die Gemeinden den Ausbau der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung sowohl im vor- als auch im schulischen Bereich fördern. Der Beschluss für diese Revision fiel am 15. Dezember 2000 im kantonalen Parlament. Im Januar 2002 wurde das neue Sozialhilfegesetz in Kraft gesetzt.

Das neue Sozialhilfegesetz brachte wichtige Veränderungen bei der Organisation der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Gemäss Artikel 52 des Sozialhilfegesetzes ist der Kanton für eine egali-täre Bereitstellung der Angebote auf dem gesamten kantonalen Gebiet sowie für die Sicherstellung der Qualität der Leistungen in den Angeboten verantwortlich. Die kantonale Planung sollte eine einheitliche Etablierung von Angeboten auf dem gesamten kantonalen Territorium ermöglichen und eine adäquate Antwort auf die Nachfrage darstellen. Die Qualität der Angebote soll durch eine formelle Anerkennung der Leistungserbringenden, entlang definierter Kriterien, sowie Qualitätskontrollen sichergestellt werden.

Wenn die Institutionen, die Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung anbieten, durch die kantonale Regierung als gemeinnützig (*d'utilité publique*) anerkannt werden, dann können die Kosten für diese Angebote vollumfänglich über den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden. Vor der Revision des Sozialhilfegesetzes im Jahr 2002 mussten die Sitzgemeinden für die Angebote einen Selbstbehalt von 20 Prozent finanzieren. Für eine kantonale Anerkennung müssen die Angebote zum einen die Qualitätsvorschriften des Kantons erfüllen. Zum anderen müssen die Art sowie der Umfang des Angebots auch in der kantonalen Planung vorgesehen sein.

### 6.13.2 Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden

In der Verordnung zu den sozialen Institutionen (*ordonnance concernant les institutions sociales*) wird die Kompetenzverteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung geregelt. Das Sozialhilfegesetz wird durch das kantonale Departement für Gesundheit

<sup>80</sup> Recueil systématique des lois RSJU 850.112, ([https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewj2po2RitTJAhWi8HIKHUiQA0EOfggdMAA&url=http%3A%2F%2Frsju.jura.ch%2Fextranet%2Fidcplg%3FidcService%3DRSJU\\_GET\\_PDFBYNUM%26cote%3D850.112&usg=AFQjCNGTB\\_ATnyTB0Kbh1P\\_fjEAsZ8S94O&sig2=ivG2CeSdEXpVsQaIrTRgYg](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewj2po2RitTJAhWi8HIKHUiQA0EOfggdMAA&url=http%3A%2F%2Frsju.jura.ch%2Fextranet%2Fidcplg%3FidcService%3DRSJU_GET_PDFBYNUM%26cote%3D850.112&usg=AFQjCNGTB_ATnyTB0Kbh1P_fjEAsZ8S94O&sig2=ivG2CeSdEXpVsQaIrTRgYg) [8.12.2015]).

<sup>81</sup> Recueil systématique des lois RSJU 850.11, ([http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/files/003574/Decret\\_850.11.pdf](http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/files/003574/Decret_850.11.pdf) [8.12.2015]).



und Soziales verwaltet (*Département de la santé et des affaires sociales*). Ihm obliegt die Prüfung der kantonalen Planung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und es entscheidet abschliessend über die Aufnahme der Angebote in den kantonalen Finanzausgleich. Dabei berücksichtigt das Département das durch eine kantonale Sozialhilfekommission (*commission cantonale de l'action sociale*) erstellte Gutachten. Die kantonale Sozialhilfekommission ist zuständig für die kantonale Planung und die Beurteilung, ob eine Institution, die ein Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung erbringt, gemeinnützig ist.<sup>82</sup> Zudem wartet das kantonale Département bei seiner Entscheidung auch das Vorgutachten des Gemeinderats ab (Art. 6 *ordonnance concernant les institutions sociales*). Die kantonale Regierung (Exekutive) entscheidet schlussendlich über die Bewilligung der Subventionen (Art. 17 Abs. 1 *ordonnance concernant les institutions sociales*).

Das zuständige kantonale Amt ist der *Service de l'action sociale* (SAS, Amt für Sozialhilfe). Das Amt für Sozialhilfe ist zuständig für den gesamten Datenaustausch mit den Gemeinden und den Leistungserbringenden. Es nimmt die Anträge der Gemeinden entgegen und gibt das Dossier an die kantonale Sozialhilfekommission weiter. Bevor es das Dossier an das kantonale Département für Gesundheit und Soziales weiterleitet, beantragt es damit das Gutachten dieser Kommission (Art. 16 Abs. 2 *ordonnance concernant les institutions sociales*). Zudem beantragt das Amt für Sozialhilfe auch ein Vorgutachten der betroffenen Gemeinden (Art. 11 *ordonnance concernant les institutions sociales*). Das Amt für Sozialhilfe ist zudem zuständig für die Aufsicht der Angebote und unterstützt und berät die Gemeinden. Es verwaltet die Ausgleichszahlungen zwischen Kanton und Gemeinden. Zudem bewilligt es die Saläre der Angestellten in den Angeboten und erarbeitet das kantonal gültige Tarifsystem. Darüber hinaus nimmt das Amt für Sozialhilfe eine erste Skizze der kantonalen Planung vor.

Die Leistungserbringenden sind zuständig für den operativen Betrieb der Angebote. Sie erarbeiten für ihren Antrag an die Gemeinde und den Kanton ein Budget. Die Institution stellt den Antrag für die Anerkennung zur Gemeinnützigkeit direkt beim Amt für Sozialhilfe (Art. 4 Abs. 1 *ordonnance concernant les institutions sociales*). Für diesen Antrag muss die Institution eine Vielzahl von Dokumenten mitliefern, die umfassende Informationen zur Art des Angebots sowie der darin angestellten Personen umfassen (Art. 5 Abs. 10 *ordonnance concernant les institutions sociales*).

Die Institutionen, die eine Anerkennung betreffend die Gemeinnützigkeit ihres Angebots vom Kanton erhalten haben, können um Subventionierung nachfragen. Die Anfrage zur Subventionierung wird bei der Gemeinde gestellt (Art. 14 *ordonnance concernant les institutions sociales*).

Die Gemeinden nehmen Kenntnis vom Antrag der Institution, das heisst des Leistungserbringers, und leiten den Antrag mit einem Vorgutachten an das kantonale Sozialamt weiter (Art. 16 *ordonnance concernant les*

<sup>82</sup> Die Mitglieder der kantonalen Sozialhilfekommission werden durch die kantonale Exekutive nominiert (Art. 62 *loi sur l'action sociale*). Mindestens sieben Mitglieder müssen über inhaltliche Kenntnisse im Bereich der Sozialhilfe verfügen und die Distrikte repräsentieren. Auch die Gemeinden sollten egalitär repräsentiert werden. Der Vorsteher oder die Vorsteherin des kantonalen Départements für Gesundheit und Soziales präsidiert die Kommission.

*institutions sociales*). Die Gemeinde kontrolliert die Betriebsplanung und die Finanzen. Für den von den Leistungserbringenden budgetierten Betrag muss die Gemeinde eine Defizitgarantie übernehmen. Der Betrag kann jedoch bei einer Anerkennung durch den Kanton vollständig über den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden. In einem ersten Schritt muss dieser Betrag jedoch in einem politischen Entscheidungsprozess durch die Legislative in der Gemeinde gutgeheissen werden.

Der Gemeinderat führt die Angebote in den Gemeinden. Er ist zuständig für alle strategischen Entscheide innerhalb des Angebots, wobei jede Erhöhung der finanziellen Mittel wiederum durch einen Antrag beim kantonalen Sozialamt durch die kantonale Exekutive gutgeheissen werden muss.

### 6.13.3 Finanzierung und Tarifsysteem

Sobald die Leistungserbringenden eine Anerkennung zur Gemeinnützigkeit für ihr Angebot vom Kanton erhalten haben, können die Kosten vollumfänglich dem kantonalen Lastenausgleich zugeführt werden (*Décret sur la répartition des dépenses de l'action sociales* vom 21. November 2001<sup>83</sup>). Die finanziellen Mittel aus dem kantonalen Lastenausgleich kommen zu 60 Prozent vom Kanton und zu 40 Prozent von den Gemeinden. Alle Gemeinden müssen sich am kantonalen Lastenausgleich beteiligen, unabhängig davon, ob sie über ein Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich verfügen oder nicht.

Das System für die einkommensabhängigen Elterntarife wird seit dem Jahr 2007 durch den Kanton vorgegeben (Gouvernement de la République et Canton de Jura 2007). Vor dem Jahr 2007 wurden die Tarife durch die Institution selber vorgegeben und mussten durch das SAS begutachtet und durch die Regierung gutgeheissen werden (Art. 52 Abs. 3 *loi actions social*).

In Tabelle 52 wird die kantonale Tarifgestaltung aufgezeigt. Im Kanton Jura kostet ein Tag Betreuung pro Kind in der Kita maximal 85.50 Franken. Für dieses Betreuungsangebot muss mindestens 9 Franken bezahlt werden. Die Betreuung bei Tagesfamilien ist sowohl gemäss dem Minimal- als auch gemäss dem Maximaltarif günstiger als die Betreuung in einer Kita.

<sup>83</sup> Recueil systématique des lois RSJU 857.1, [http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju\\_page/1loi\\_857.1.hcsp](http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_page/1loi_857.1.hcsp) [8.12.2015]).

Tabelle 52: Tarifsystem im Kanton Jura in CHF pro Stunde/pro Tag (9 Stunden), (Stand vom 1.4.2008)<sup>84</sup>

	Kita	Tagesfamilie
Maximaltarif	9.50/85.50	7.20/64.80
Minimaltarif	1.00/9.00	0.65/5.85
Maximaltarif ab Einkommen von	120'000/Jahr	120'000/Jahr
Minimaltarif bis zu Einkommen von	37'000/Jahr	37'000/Jahr

#### 6.13.4 Qualitätsvorgaben Kitas

Damit ein Angebot durch den Kanton anerkannt wird, müssen durch den Kanton vorgegebene Qualitätskriterien erfüllt sein. Zudem wird ein Angebot durch den Kanton nur dann anerkannt, wenn auch gemäss der kantonalen Planung ein öffentlicher Bedarf für das Angebot existiert. Die Qualitätsvorgaben werden in einem parlamentarischen Dekret festgehalten (*décret sur les institutions sociales*). Dieses wurde am 21. November 2001 durch das Parlament verabschiedet. Neben Vorgaben zu pädagogischen Standards in den Angeboten, umfasst diese Verordnung auch Vorgaben zu Sicherheit, Infrastruktur, Essen und Gesundheit (Art. 9, Art. 10 *décret sur les institutions sociales*).

Detaillierte Ausführungen zu den Ausbildungskriterien finden sich dann im Leitfaden für die Kinderbetreuung (Département de la Santé et des affaires sociales 2005: 27f., 31f.). Die Leitung einer Krippe muss über eine pädagogische und soziale Ausbildung verfügen. Auch die Betreuungspersonen müssen über eine professionelle Ausbildung im Bereich der Kleinkindererziehung verfügen. Für die Betreuung von Kindern im Alter zwischen null und zwei Jahren muss eine ausgebildete Person für fünf Kinder anwesend sein und für Kinder zwischen zwei und acht Jahren eine Person pro acht Kinder.

Zudem existieren detaillierte Vorgaben zum pädagogischem Konzept, welche die sprachliche, physische und kognitive Entwicklung des Kindes fördern und die psychische Gesundheit unterstützen sollen (Département de la Santé et des affaires sociales 2005: 36ff.). Kantonale Vorgaben zu den Öffnungszeiten existieren nicht.

#### 6.13.5 Exkurs Tagesfamilien (*crèches a domicile*)

Weil das Angebot der Tagesfamilien im Kanton Jura zentral organisiert wird, können Gemeinden keine Entscheidungen betreffend dem Angebot bei Tagesfamilien treffen. In diesem Kapitel werden die zentrale Organisation dieses Angebots sowie die Entwicklung in den letzten Jahren vorgestellt. Erst in einem nächsten Unterkapitel werden die detaillierten Qualitätsvorgaben beschrieben.

<sup>84</sup> Basiert auf der Version, die am 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist:  
(<http://www.jura.ch/Htdocs/Files/Departements/DSA/SAS/Baseslegales/ArretetarifscreechesJU2009.pdf> [8.12.2015]).

### *Organisation und politische Entwicklung Tagesfamilienverein*

Der Tagesfamilienverein im Kanton Jura (*Crèche é domicile de Delémont et Franches-Montagnes*, kurz: CAD) existiert seit dem Jahr 1982 und organisiert das Angebot für den gesamten Kanton. Die Gemeinde Delémont blieb bis heute die Referenzgemeinde für den Tagesfamilienverein. Die Gemeinde Delémont übernimmt die Defizitgarantie für das Angebot des Tagesfamilienvereins, das durch den kantonalen Lastenausgleich rückerstattet wird. Die einzelnen Gemeinden im Kanton Jura treffen keine politischen Entschiede zum Angebot bei Tagesfamilien. Die einzig involvierten politischen Einheiten sind die Gemeinde Delémont und der Kanton Jura.

Im Jahr 2003 bekam der Tagesfamilienverein die Anerkennung zur Gemeinnützigkeit von der kantonalen Regierung (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Diese Anerkennung war die Grundlage dafür, dass das Angebot des Tagesfamilienvereins durch den kantonalen Lastenausgleich finanziert wurde. Gemäss den Aussagen aus einem Interview bezahlt der Kanton die Kosten via Lastenausgleich jeweils entsprechend der Nachfrage. „Le ministre à l’époque a dit non, on ne fait pas une limite de financement. Parce que la crèche à domicile peut être la soupape“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Der Tagesfamilienverein kann rascher als eine Kita auf ein steigendes Angebot reagieren. Zudem können die Kosten für den Kanton bei sinkender Nachfrage auch rascher gesenkt werden. Dies ist jedoch nur deshalb möglich, weil die Tageseltern pro Stunde bezahlt werden und die Arbeitsverträge kein fixes Pensum beinhalten. Deshalb können lediglich Frauen und Männer als Tageseltern angestellt werden, die auf kein fixes Einkommen angewiesen sind (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Für den Kanton ist dies allerdings von Vorteil.

Die kantonale Anerkennung hat zu weitreichenden Veränderungen geführt, da nun Qualitätskriterien eingehalten werden müssen. Für die Tageseltern (*assistante parentale*) musste ein Arbeitsvertrag eingeführt werden. Der Tagesfamilienverein hat in Zusammenarbeit mit einem Anwalt einen Arbeitsvertrag für die Tageseltern ausgearbeitet (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Dieser Arbeitsvertrag regelt die Finanzierung der Sozialversicherungen und definiert die Pflichten der Tageseltern. Der Bruttolohn wurde von vorher zwei Franken pro Stunde und Kind auf sieben Franken pro Stunde und Kind angehoben.

Im Jahr 2012 gab es im Kanton Jura 110 Tageseltern (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Damit bildete der Tagesfamilienverein im Jahr 2012 gemäss Interviewaussagen das umfangreichste Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Jura. 699 Kinder wurden bei Tagesfamilien betreut. Im Jahr 2010 umfasste das Budget des Tagesfamilienvereins 237'000 Franken. Diese 300'000 Betreuungsstunden wurden von 110 Tageseltern geleistet (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD).

### *Qualitätskriterien*

Die Tagesfamilien werden durch den Tagesfamilienverein anerkannt und beaufsichtigt. Der Tagesfamilienverein wird, gleich wie die Kitas, durch das kantonale Sozialamt beaufsichtigt.

Die Tageseltern müssen über keine pädagogische Ausbildung verfügen. Die Tageseltern, die sich bewerben, müssen allerdings ein Gesundheitszeugnis vorweisen und sie müssen beim kantonalen Tagesfamilienverein eine Grundausbildung absolvieren. Diese Ausbildung dauert 60 Stunden und wird durch pädagogisch ausgebildetes Personal durchgeführt (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Jedes Jahr sind 14 Stunden Weiterbildung obligatorisch. Zudem führt der Tagesfamilienverein jedes Jahr eine Evaluation bei den Tageseltern durch (schriftliche Befragung). Es dürfen nicht mehr als drei Kinder pro Tag bei einem Tageselternanteil betreut werden. Grundsätzlich ist eine Betreuung jederzeit möglich, auch in der Nacht, an den Wochenenden oder an den Festtagen.

Auch die Vermittlerin sowie die Verwaltungsakteure des Tagesfamilienvereins verfügen über eine Grundbildung. Acht Personen arbeiten in einem Anstellungsverhältnis in der Administration und Organisation des Vereins.

Tabelle 53 fasst die kantonalen Bestimmungen sowie die Bestimmungen des kantonalen Tagesfamilienvereins (CAD) für die beiden Angebote im Kanton Jura zusammen.

*Tabelle 53: Kantonale Vorgaben zur Ausgestaltung der Massnahmen (Kanton Jura, Stand 2013)*

<b>Regulierung</b>	<b>Kita</b>	<b>Tagesfamilien</b>
Tarifsystem	Gemäss kantonalen Vorgaben	Gemäss kantonalen Vorgaben
Organisation der Leistungserbringung (öffentlich/privat)	Keine kantonalen Vorgaben	Keine kantonalen Vorgaben
<b>Professionalisierungsgrad</b>		
Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen	Pädagogische Ausbildung (gemäss kantonalen Vorgaben)	Keine pädagogische Ausbildung erforderlich: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einführungskurs à 60 Stunden</li> <li>- jährliche Weiterbildung à 14 Stunden</li> </ul>
Betreuungsschlüssel	Kinder zwischen null und fünf Jahren: 1 Betreuungsperson/5 Kinder  Kinder zwischen zwei und vier Jahren: 1 Betreuungsperson/8 Kinder	Maximal drei Kinder pro Betreuungsperson/Tag
Pädagogisches Konzept	Erforderlich	Nicht erforderlich
Öffnungszeiten	Keine kantonalen Vorgaben	24 Stunden am Tag, sieben Tage die Woche und 365 Tage im Jahr

### 6.13.6 Zusammenfassung

Im Kanton Jura regelt das Sozialhilfegesetz alle Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kita, Tagesfamilien). Das Gesetz ist seit dem Jahr 2002 in Kraft und beinhaltet Vorschriften betreffend einkommensabhängige Tarife sowie der Finanzierung der Angebote. Darin festgeschrieben sind auch detaillierte Bestimmungen zu pädagogischem Konzept, Betreuungsschlüssel sowie Ausbildungsanforderungen der Betreuungspersonen. Diese Qualitätsvorgaben gelten für die Betreuung in Kitas, nicht jedoch für Tagesfamilien.

Seit der Revision des Sozialhilfegesetzes im Jahr 2002 können die Kosten für die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung vollumfänglich durch den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden. Dieser wird zu 60 Prozent aus kantonalen und zu 40 Prozent aus kommunalen Mitteln gespeist. Damit ein Angebot lastenausgleichsberechtigt wird, braucht es eine kantonale Anerkennung zur Gemeinnützigkeit. Diese Anerkennung wird dann durch den Kanton erteilt, wenn das Angebot einem öffentlichen Bedürfnis entspricht. Zur Bedarfsabklärung nimmt der Kanton eine kantonale Planung vor. Der Kanton Jura lässt den Gemeinden wenig Autonomie bei der Ausgestaltung der Angebote.

In den Gemeinden wird der Entscheid gefällt, ob die Defizitgarantie für ein Angebot übernommen wird (die Kosten werden jedoch im Falle einer kantonalen Anerkennung durch den Lastenausgleich zurückerstattet). Jedes Angebot muss deshalb von einer Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde an der Gemeindeversammlung oder im Parlament befürwortet werden. Zudem ist im Prozess der kantonalen Anerkennung eines Angebots auch eine Bedarfsabklärung der Gemeinde erforderlich.

Vor dieser Gesetzesrevision im Jahr 2002 mussten die Gemeinden zur Finanzierung der Angebote einen Selbstbehalt von 20 Prozent tragen. Es existierten bereits vor der Gesetzesrevision kantonale Vorgaben zu Qualität und Finanzierung. Das 2002 revidierte Sozialhilfegesetz brachte allerdings eine zusätzliche Zentralisierung der Bestimmungen. Die kantonale Planung sollte eine einheitliche Etablierung von Angeboten auf dem gesamten kantonalen Territorium ermöglichen und eine adäquate Antwort auf die Nachfrage darstellen. Zudem wurde das Tarifsystem kantonal geregelt.

Das Angebot bei Tagesfamilien wird im Kanton Jura zentral durch den Tagesfamilienverein in Delémont (CAD) angeboten. Die Gemeinde Delémont übernimmt die Defizitgarantie für das gesamte Angebot bei Tagesfamilien im Kanton Jura. Im Jahr 2003 bekam das Angebot bei Tagesfamilien die kantonale Anerkennung zur Gemeinnützigkeit. Seit diesem Jahr wird das Angebot durch den Kanton entsprechend der Nachfrage finanziert. Die Qualitätskriterien für die Betreuung bei Tagesfamilien werden durch den Verein CAD festgelegt. Die Gemeinden können nicht autonom über das Angebot bei Tagesfamilien auf ihrem Gebiet entscheiden. In den Gemeinden existieren daher keine politischen Entscheidungsprozesse für das Angebot bei Tagesfamilien, weshalb keine Analyse zu kommunalen Entscheidungsprozessen möglich ist. In den Fallstudien wird das Angebot bei Tagesfamilien bei der Analyse des Wirkpotentials mitberücksichtigt.

## **6.14 Untersuchte Gemeinden im Kanton Jura**

Im Kanton Jura wurden aufgrund der Kriterien der Fallauswahl (Dezentalisierungsgrad und Problemdruck) zwei Gemeinden ausgewählt (siehe Tabelle 54). Dabei handelt es sich um die suburbane Gemeinde Courrendlin (gross) und die ländliche Gemeinde Les Breuleux (gross). Im Folgenden werden die Gemeinden zusammenfassend vorgestellt. Der Fokus dieser vergleichenden Darstellung liegt auf soziodemographischen Merkmalen der Gemeinden, der parteipolitischen Zusammensetzung der Gemeinderäte (im jeweiligen Untersuchungszeitraum) sowie dem Wähleranteil der grossen Parteien der Schweiz bei den Nationalratswahlen 2007.

Tabelle 54: Politisch-institutioneller Kontext der untersuchten Gemeinden im Kanton Jura (Einwohnerzahl)

	Hoher Problemdruck (suburban)	Tiefer Problemdruck (ländlich)
<b>Zentralisiert</b>		
<b>Dezentralisiert</b>	Courrendlin (2595)	Les Breuleux (1414)

### Sozio-demographische Merkmale

Die folgende Tabelle 55 gibt einen Überblick zu den sozio-demographischen Merkmalen der zwei Gemeinden im Kanton Jura. Aus dieser Tabelle geht hervor, dass in Courrendlin ein höherer Anteil Frauen in Vollzeitbeschäftigung tätig ist als in der Gemeinde Breuleux. Zudem ist der Anteil Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger sowie der Anteil Ausländer höher in der suburbanen Gemeinde Courrendlin als in Breuleux. Rein statistisch gesehen weist somit Courrendlin einen höheren Problemdruck auf als die Gemeinde Breuleux.

Tabelle 55: Sozio-demographische Merkmale der untersuchten Gemeinden im Kanton Jura (Angaben in %)

	Courrendlin	Breuleux	CH durchschnitt
Anteil Familienhaushalte mit Kind unter sieben Jahren am Total der Privathaushalte*	15.8%	13.5%	12.3
Anteil Einelternhaushalte an allen Familienhaushalten*	6.5%	6.4%	5.2
Arbeitslosenquote*	2.1%	1.2%	1.8
Anteil Sozialhilfeempfänger**	2.4%	1.7%	3.1
Anteil ausländische Wohnbevölkerung*	16.2%	10.5%	19.8
Beschäftigungsanteil Männer*	74.7%	70.6%	75.1
davon Teilzeit	4.7	6.1	-
Beschäftigungsanteil Frauen*	53	52.8	59.3
davon Teilzeit	48.3	53.9	58.8

\* Bundesamt für Statistik, BFS (2000c), \*\* Bundesamt für Statistik, BFS (2007)

### Parteilpolitische Zusammensetzung der Gemeinderäte und Wähleranteile der grossen Parteien bei Nationalratswahlen

Genaue Angaben zur parteipolitischen Zusammensetzung der Gemeinderäte in diesen zwei Gemeinden fehlen. In Courrendlin waren zwei SP Mitglieder im Gemeinderat vertreten (Aussage Exekutivmitglied). Trotzdem wurde der Gemeinderat von einer Mehrheit von konservativ-bürgerlichen Parteien regiert (Aussage Exekutivmitglied Gemeinde Courrendlin). Die Gemeinde Les Breuleux wurde im Untersuchungszeitraum gemäss Interviewaussagen von mehrheitlich politisch links orientierten Gemeinderäten regiert (siehe Kapitel 6.16).

Betrachtet man die Wähleranteile der grossen Schweizer Parteien in den zwei Gemeinden bei den Nationalratswahlen im Jahr 2007 fällt auf, dass die SP in beiden Gemeinden einen im schweizerischen Mittel überdurchschnittlich hohen Wähleranteil aufweist (siehe Tabelle 56). Die SVP weist im Vergleich zu den unter-

suchten Deutschschweizer Gemeinden im Kanton Bern und Zürich einen bemerkenswert tiefen Wähleranteil auf. Dies verdeutlicht die starke politische Linksorientierung der beiden Jurassier Gemeinden.

Tabelle 56: Wähleranteile bei Nationalratswahlen 2007, Gemeinden im Kanton Jura (Angaben in %)

	Courrendlin	Breuleux	CH durchschnitt
FDP	13.5	22.5	16.0
CVP	14.5	15.0	14.5
SPS	47.0	34.5	19.5
SVP	17.0	9.5	29.0
LPS	-	-	-
Mitteparteien	8.0	18.0	4.5
Pda Sol	-	-	-
Grüne	-	-	10.0
Kleine Rechtsparteien	-	-	2.5
Übrige	-	-	-

Quelle: Statistischer Atlas der Schweiz

## 6.15 Gemeinde Courrendlin

Die Gemeinde Courrendlin ist eine relativ grosse suburbane Gemeinde im Kanton Jura und liegt zehn 10 Busminuten entfernt von Delémont (Einwohnerzahl 2010; 2595). Als Gemeinde im stark zentralisierten Kanton Jura, existieren in Courrendlin wenige Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Die suburbane Gemeinde weist einen hohen Problemdruck auf.

Gemäss Interviewaussagen war der Gemeinderat während des Untersuchungszeitraums aus fünf Parteien zusammengesetzt: SP, FDP, SVP, CVP und *parti chrétien-social indépendant* (PCSI).<sup>85</sup> Bei der PCSI handelt es sich um eine Partei, die sich Mitte-links positioniert (Aussage Exekutivmitglied). Obwohl im untersuchten Zeitraum (1996-1998) zwei SP-Mitglieder im Gemeinderat vertreten waren, wurde der Gemeinderat von einer Mehrheit von konservativ-bürgerlichen Parteien regiert (Aussage Exekutivmitglied). Die Gemeinde Courrendlin weist bei den Nationalratswahlen 2007 mit 47.2 Prozent einen relativ hohen SP Wähleranteil auf (siehe Tabelle 56, Tabelle 40 und Tabelle 20). Die SVP wies mit 16.8 Prozent einen relativ tiefen Wähleranteil auf.

Zur politischen Einstellung der Bürgerinnen und Bürger im Bereich der Familienpolitik sind in den Interviews keine Aussagen vorhanden. Nationale Vorlagen betreffend die Modernisierung der Familienpolitik wurden in Courrendlin bereits in den 1990er Jahren von einer Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unterstützt. Die nationale Abstimmung zur Mutterschaftsversicherung im Jahr 1999 wurde mit 64.1 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Die nationale Abstimmung zum Erwerbsersatz für Dienstleistende und

<sup>85</sup> Seit dem Jahr 2013 heisst die Partei *Centre Gauche-PCS* oder christlich-soziale Partei (CSP-Schweiz).



bei Mutterschaft im Jahr 2004 erzielte sogar einen Ja-Stimmen-Anteil von 70.6 Prozent (Bundesamt für Statistik, BFS 2015b).

Diese Daten deuten darauf hin, dass linke politische Kräfte in der Gemeinde über eine vergleichsweise starke Position verfügten, auch wenn diese im Gemeinderat über keine Mehrheit verfügten. Die Bevölkerung war im Hinblick auf Gleichstellungs- und familienpolitische Anliegen mehrheitlich liberal eingestellt und unterstützte eine Modernisierung der Familienpolitik zumindest bei nationalen Vorlagen.

### **6.15.1 Entscheidungsprozess**

Der untersuchte Entscheidungsprozess umfasst den Zeitraum zwischen 1996 und 1998. Im Jahr 1997 kontaktiert eine Gruppe von Eltern den Gemeinderat. Sie waren der Ansicht, dass in der Gemeinde Courrendlin ein Bedürfnis nach einer Kita bestehe und der Gemeinderat diese Nachfrage prüfen solle (Aussage Exekutivmitglied). Der Gemeinderat führte eine Bedürfnisabklärung durch, bei der die Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita bestätigt wurde (Aussage Exekutivmitglied). Im Jahr 1998 wurde die Etablierung einer Kita mit zwölf Plätzen an der Gemeindeversammlung von einer Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger angenommen. Im Jahr 1998 startete die öffentlich angebotene und finanzierte Kita mit zwölf Plätzen.

### **6.15.2 Policy-Design Zeitpunkt t<sub>0</sub>**

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre existierte ein Angebot bei Tagesfamilien (Aussage Exekutivmitglied, Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Dieses Angebot wurde zentral organisiert durch die CAD. Die Gemeinde war in dieses Angebot weder finanziell noch regulativ involviert. In den 1990er Jahren wurde der Tagesfamilienverein noch nicht durch den kantonalen Lastenausgleich finanziert. Standards zur Ausbildung der Betreuungspersonen sowie eine einkommensabhängige Tarifstruktur wurden erst mit der öffentlichen Anerkennung des Angebots entwickelt (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD, siehe Kapitel 6.13.5). Der Grad der Professionalisierung des Angebots kann daher als tief bezeichnet werden. Die Gemeinde verfolgte mit diesem Angebot keine offiziellen politischen Ziele.

### **6.15.3 Akteure, Strategie und Koalition**

#### *Herausforderer des Status quo*

Relevante Herausforderer des Status quo waren in Courrendlin eine Gruppe von Eltern (Aussage Exekutivmitglied). Diese Elterngruppe wurde von Beginn weg von einer SP-Gemeinderätin unterstützt. Die Elterngruppe sowie die SP-Gemeinderäte werden für diesen Fall als Wandelagenten bezeichnet. Die Elterngruppe hatte von sich aus die Initiative für Wandel ergriffen. Sie verlangten vom Gemeinderat eine Bedürfnisabklärung, forderten offen die Etablierung einer Kita und setzten sich dafür mit persönlichen Ressourcen ein. Sie beabsichtigten weder eine bestehende Institution zu erhalten, noch diese zu reformieren. Die Wandelagenten können daher als offene Angreiferinnen und Angreifer bezeichnet werden.

Mit der Unterstützung der SP-Gemeinderätin verfügten die Wandelagentinnen und Wandelagenten über Zugang zu politischen Entscheidungsgremien und politisches Know-how. Gemäss Interviewaussagen verfügte die SP-Gemeinderätin zudem über berufliche Verbindungen zum kantonalen Sozialamt (Aussage Exekutivmitglied). „Il avait à cet époque une dame qui était au conseil qui s'occupait de la crèche, qui a travaillé au canton avec le ministre de l'action social donc qui était en charge [...] des crèche“ (Aussage Exekutivmitglied).

#### *Verteidiger des Status quo*

Alle interviewten Personen haben darauf hingewiesen, dass es gegen die Etablierung einer Kita grossen Widerstand gab. Die Vertreter der PCSI und der SVP im Gemeinderat lehnten die Etablierung einer Kita mit Bezug auf traditionelle Familienwerte ab. „J'étais contre car je disais que'on était en train de détruire la famille. On était en train de détruire la structure de base de la société qui est la famille“ (Aussage Exekutivmitglied). Die Verteidiger des Status quo befürworteten hingegen das bereits existierende Angebot bei Tagesfamilien.

*„Ici, ça existait aussi [Anm. CZ: Tagesfamilien]. C'était aussi organisé. Il y avait des mères de famille qui avaient en charge trois, quatre ou cinq enfants toutes les après-midi dont elles s'occupaient. Je trouvais que, selon mon point de vue, cela était mieux qu'une crèche oui. Plus familiale, plus proche. Avec une maman de jour, il y a un contact beaucoup plus personnel. Par contre la crèche est une structure étatique. Moi je préfère le système des mères à domicile. Je préfère ce système là à la crèche officielle parce que les enfants vont vers la madame telle et telle. C'est leur maman de jour“ (Aussage Exekutivmitglied).*

Auch aus der Bevölkerung gab es gemäss Interviewaussagen starken Widerstand gegen die Etablierung einer Kita.

*„Quand on a présenté le projet à l'assemblée communale, c'était une assemblée qui avait beaucoup de monde, beaucoup d'opposants pour la création de la crèche. La votation était - c'est passé juste pour. Parce que beaucoup de personnes disaient les enfants devaient être à la maison, la femme doit rester à la maison pour s'occuper des enfants alors c'est pas une tâche de la commune de mettre ça en place“ (Aussage Exekutivmitglied).*

Gemäss der Aussage aus einem Interview versuchten diese Akteure vor der Gemeindeversammlung Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für ihr Anliegen zu mobilisieren. „Ils essaient de mobiliser les gens, essaient de tomber le projet“ (Aussage Exekutivmitglied). Die Verteidigerinnen und Verteidiger des Status quo verfügten mit ihren Positionen im Gemeinderat über hohe politische Ressourcen.

#### *Strategie der Wandelagentinnen und Wandelagenten*

In der durch den Gemeinderat durchgeführten Bedürfnisabklärung zeigte sich, dass eine relativ hohe Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita bestand (Aussage Exekutivmitglied). Zudem können verschiedene Handlungen der Wandelagentinnen und Wandelagenten beobachtet werden, die darauf abzielten, Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren und eine Bewegung zu etablieren. Die Wandelagentinnen und Wan-

delagenten versuchten mittels einer Vielzahl von persönlichen Gesprächen die Bevölkerung der Gemeinde für das Thema zu sensibilisieren (Aussage Exekutivmitglied). „J'étais une personne qui s'occupait de la culture. J'étais président de la fanfare ici à Courrendlin. Alors j'étais là, j'ai aussi eu une grande influence autour de moi, dans la société, alors le société du village. Alors j'ai parlée avec les gens, je les ai convaincu. J'ai eu une bonne capacité à faire passer le message aux gens“ (Aussage Wandelagent). Gleichzeitig versuchte die SP-Gemeinderätin, die weiteren Mitglieder des Gemeinderats vom Projekt zu überzeugen, was zu dieser Zeit schwierig war. „Parce- que déjà la décision dans le conseil pour présenter à l'assembler, n'était pas unanime. C'était déjà divisé“ (Aussage Exekutivmitglied).

Diese Informationen verdeutlichen, dass die Wandelagentinnen und Wandelagenten auf verschiedenen Ebenen versuchten, Verbündete für ihr Anliegen zu gewinnen. Sie führten zahllose Gespräche sowohl mit Gemeinderatsmitgliedern als auch mit Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde.

#### *Resultat der Koalitionenformierung*

Die Wandelagentinnen und Wandelagenten waren darin erfolgreich, eine Mehrheitskoalition für ihre radikale Wandelabsicht zu mobilisieren. Bereits eine Mehrheit des Gemeinderats sprach sich für die Etablierung einer Kita aus. Sowohl die SP als auch Vertreter der CVP und der FDP unterstützten die Etablierung einer Kita im Gemeinderat (Aussage Exekutivmitglied). Vertreter der SVP und der PCSI waren dagegen. Die Etablierung einer Kita wurde von einer Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an der Gemeindeversammlung angenommen. Die Entscheidung fiel jedoch gemäss Interviewaussagen äusserst knapp aus (Aussage Exekutivmitglied).

#### **6.15.4 Policy-Design Zeitpunkt t1**

Nach dem hier untersuchten Entscheidungsprozess existierte eine Kita, die durch die Gemeinde nicht nur finanziert, sondern auch angeboten wurde (öffentlicher Leistungserbringer). Aufgrund der durch den Kanton vorgeschriebenen pädagogischen Ausbildung des Personals sowie der Vorschrift betreffend die Etablierung eines pädagogischen Konzeptes kann von einem hohen Grad der Professionalisierung gesprochen werden (siehe Kapitel 6.13.4). Im Jahr 2008 verfügte die Gemeinde Courrendlin über 26 Vollzeitplätze in der Kita.<sup>86</sup> Dieses Angebot kostet ungefähr 800'000 Franken jährlich.<sup>87</sup> Das Angebot wurde durch den kantonalen Lastenausgleich finanziert (Aussage Exekutivmitglied). Für das Angebot gelten die durch den Kanton festgesetzten einkommensabhängigen Tarife (siehe Kapitel 6.13.3). Gemäss Aussagen aus den Interviews sollte die Kita in der Gemeinde Courrendlin neben der Vereinbarkeit von Familie und Beruf primär dazu beitragen, sozial-integrative Ziele zu erreichen (Aussage Exekutivmitglied, Kita-Mitarbeiterin). „Mais on

<sup>86</sup> Das Angebot in Courrendlin wurde im Jahr 2008 um 14 Plätze auf 26 Vollzeitplätze erhöht.

<sup>87</sup> Die Betreuung in einer Kita kostet pro Tag und Kind 85.50 Franken (siehe Kapitel 6.13.3). Für 26 Vollzeitplätze ergibt das ein Betrag von ungefähr 800'000 Franken jährlich.

travaille plus avec les personnes qui ont besoin de mettre leurs enfants dans la crèche, parce-que ils ont un problème sociale, familial. Ce but est prioritaire“ (Aussage Exekutivmitglied)

Nach wie vor existierte ein durch den CAD zentral organisiertes Angebot bei Tagesfamilien. Die Leistungserbringung erfolgt bei diesem Angebot durch private Akteure. Die *assistantes parentales* müssen über kein pädagogisches Konzept verfügen. Für die *assistantes parentales* existieren keine pädagogischen Ausbildungsanforderungen. Damit weist das Angebot einen tiefen Professionalisierungsgrad auf. Auch für dieses Angebot gelten die kantonalen Bestimmungen zu den einkommensabhängigen Tarifen (siehe Kapitel 6.13.3). Gemäss Aussagen aus einem Interview waren in der Gemeinde Courrendlin sieben *assistante parentale* beschäftigt (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Diese leisteten rund 19'000 Betreuungsstunden pro Jahr.<sup>88</sup> Tabelle 57 fasst die Ausgestaltung der Angebote der Gemeinde Courrendlin zusammen.

Tabelle 57: Policy-Design der Massnahmen, Gemeinde Courrendlin, Kita und Tagesfamilien, Stand 2012

Regulierung	Kita	Tagesfamilien
Organisation der Leistungserbringung (öffentlich/privat)	Gemeinde als Anbieter der Kita, öffentlich-rechtliche Institution	Privat angeboten, organisiert durch Verein
Professionalisierungsgrad:		
- Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen	Pädagogische Ausbildung (gemäss kantonalen Vorgaben)	Keine pädagogische Ausbildung erforderlich:  Einführungskurs à 60 Stunden jährliche Weiterbildung à 14 Stunden
- Betreuungsschlüssel	Kinder zwischen null und fünf Jahren: 1 Betreuungsperson/5 Kinder  Kinder zwischen zwei und vier Jahren: 1 Betreuungsperson/8 Kinder	Maximal drei Kinder pro Betreuungsperson/Tag
Pädagogisches Konzept	vorhanden	Nicht vorhanden
Öffnungszeiten	06.30 bis 18.30 Uhr	Möglich: 24 Stunden an sieben Tagen die Woche, 365 Tage im Jahr *

\*Die Betreuungszeiten sind davon abhängig, ob sich Tageseltern finden, die entsprechende Betreuungszeiten abdecken können.

### 6.15.5 Form des politischen Wandels

Durch die Etablierung einer Kita im Jahr 1998 wurden keine bestehenden Regeln aufgehoben. Die Etablierung einer Kita umfasste allerdings die Einführung von neuen Instrumenten und Settings. Zudem verdeutlichen die Ergebnisse aus der Fallstudie, dass mit diesem Wandel auch eine Anpassung der Ziele der Politik vorgenommen wurde. Durch die Kita wurde ein staatliches Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung etabliert, was einer Änderung der Instrumente entspricht. Zudem wurde das Angebot staatlich

<sup>88</sup> Diese Schätzung basiert auf den total geleisteten Betreuungsstunden pro Jahr im gesamten Kanton (300'000) geteilt durch total 110 *assistante parentale* im Jahr 2012 (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD).

unterstützt und es wurden Qualitätsstandards eingeführt, was einer Änderung des Settings entspricht. Vor dem untersuchten Entscheidungsprozess verfolgte die Gemeinde Courrendlin keine politischen Ziele mit der familienergänzenden Kinderbetreuung (siehe Kapitel 6.15.2). Dies änderte sich mit der Einführung der Kita radikal. Durch das Angebot in einer Kita sollte ein Beitrag zur einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden. Die Kita sollte zudem sozial-integrativen Zielen dienen. Aus diesen Gründen kann im Fall von Courrendlin von einer Ersetzung gesprochen werden.

#### 6.15.6 Prozessanalyse

Die offenen Angreiferinnen und Angreifer befanden sich in der suburbanen Gemeinde des Kantons Jura in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidigerinnen und Verteidiger des Status quo. Die Wandelagentinnen und Wandelagenten waren erfolgreich, eine Mehrheitskoalition für ihre radikalen Wandelabsichten zu etablieren.

Wie in Kapitel 6.15.3 ausgeführt wurde, gab es in der Gemeinde von Seiten der Verteidigerinnen und Verteidiger des Status quo grossen Widerstand gegen das Projekt. Gemäss den Aussagen aus den Interviews war es für den Erfolg der Wandelagentinnen und Wandelagenten zentral, dass diese den Problemdruck mittels einer Bedürfnisabklärung als hoch definieren konnten. „Alors, on a quand même pu expliquer à la population qu'il y a un réel besoin et puis c'étaient les chiffres qui ont montrées ce besoin. On a prouvé qu'il y a un besoin“ (Aussage Wandelagent). Und weiter: „Pour passer un projet dans l'assemblée communale il y a rien tels que chiffres - si vous avez montré des chiffres, ça passe. Ils ont devait monter que c'est un bon projet. A rapport à besoin qu'on avait dans la commune“ (Aussage Exekutivmitglied).

Die interviewten Personen waren sich zudem darin einig, dass die radikalen Forderungen der Wandelagentinnen und Wandelagenten durch den kantonalen Kontext begünstigt wurden. Zum einen verfügten die Wandelagentinnen und Wandelagenten über die SP-Gemeinderätin über Kontakte zum kantonalen Sozialamt. Die Wandelagentinnen und Wandelagenten antizipierten den sich ändernden kantonalen Kontext. „Donc elle attendait un petit peu l'avenir comment ça va aller, et là elle avait lancé cette démarche. Et là, elle a entendu le développement futur, elle a poussé ici et dit: Courrendlin on doit mettre une crèche. On était un village de première crèche à 1998 en canton de jura“ (Aussage Exekutivmitglied). Diese kantonale Entwicklung wurde offenbar als Argument im Entscheidungsprozess von den Wandelagentinnen und Wandelagenten vorgebracht.

Die Verteidiger des Status quo fühlten sich durch den sich ändernden kantonalen Kontext unter Druck gesetzt, ein Angebot zu etablieren. „Les autorités cantonales voulaient que le Jura se dote d'un certain nombre de structure d'accueil. Le canton a mis la pression pour que Courrendlin agrandisse cette structure et la rendre conforme aux normes parce qu'il y avait des normes qui avaient été établies. La pression s'exerce dans le fait qu'il octroie des subventions. Il y a une subvention qui vient de l'état. Il y avait une pression du canton oui“ (Aussage Exekutivmitglied). Der sich wandelnde kantonale Kontext hat offenbar dazu geführt, dass die Verteidigerinnen und Verteidiger des Status quo die Etablierung einer Kita zwar nicht begrüßten,

aufgrund der kantonalen Mitfinanzierung diese jedoch auch nicht mehr bekämpften. Sie verhielten sich im gegebenen Kontext opportunistisch, auch wenn sie eigentlich gegen die Etablierung einer Kita waren. „On était plusieurs qui étaient contre la crèche. Mais j’étais le seul qui le disait ouvertement. D’autres le pensaient et me disaient, que sur le fond j’avais raison, mais que la tendance aujourd’hui était au développement des crèches donc il ne faut pas le battre pour cela. Il faut développer les crèches“ (Aussage Exekutivmitglied). Und weiter: „Bien sûr, à l’époque et puis peut-être encore maintenant, la tendance allait dans le sens du développement des crèches. Il y avait quand même une demande. Il y avait une demande de la population, notamment des jeunes couples“ (Aussage Exekutivmitglied).

Vor dem Hintergrund des nachgewiesenen hohen Problemdrucks (Nachfrage nach einem Angebot) sowie dem sich wandelnden kantonalen Kontext gelang es den offenen Angreiferinnen und Angreifer eine Mehrheitskoalition für die Etablierung einer Kita zu mobilisieren.

### 6.15.7 Potentielle Wirkungen<sup>89</sup>

#### *Ebene der Nutzerinnen und Nutzer*

Im Jahr 2008 existierten für ungefähr 150 Kinder im Alter zwischen null und vier Jahren 26 Vollzeitplätze in einer Kita. Dies ergibt einen Versorgungsgrad von 17.5 Prozent. Die sieben *assistante parentale* in der Gemeinde Courrendlin leisteten im Jahr 2012 19'089 Betreuungsstunden (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Dies entspricht 9 Vollzeitbetreuungsplätzen (52 Wochen à 40 Betreuungsstunden, 2080 Betreuungsstunden entsprechen einem Vollzeitbetreuungsplatz). Dies ergibt einen Versorgungsgrad von sechs Prozent.<sup>90</sup> Total ergibt dies einen Versorgungsgrad von 23.5 Prozent.

Verschiedene Interviewpartner haben darauf hingewiesen, dass für die Kita eine kurze Warteliste besteht, die sich vor allem auf die Plätze für Kleinkinder konzentriert (Aussagen Exekutivmitglied, Kita-Mitarbeiterin). Gemäss Aussagen aus den Interviews deckt das Angebot bei Tagesfamilien die Nachfrage in den meisten Fällen ab (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Aufgrund dieser Informationen wird das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen beim Angebot des Tagesfamilienvereins als tendenziell hoch eingestuft. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen wird für das Angebot in der Kita aufgrund des hohen Versorgungsgrad von 17.5 Prozent als hoch bezeichnet.

<sup>89</sup> Das Care-Arrangement bestand in beiden Fällen (Courrendlin und Les Breuleux) aus einem Angebot in einer Kita und bei Tagesfamilien. Auch wenn es sich beim Angebot durch den Tagesfamilienverein CAD Delémont um kein kommunales Angebot handelt, werden die potentiellen Wirkungen dieses Angebots in beiden Fällen des Kantons Jura ebenfalls besprochen.

<sup>90</sup> Der Versorgungsgrad durch den Tagesfamilienverein ist schwer zu schätzen, da die *assistante parentale* in der Gemeinde Les Breuleux auch Kinder aus anderen Gemeinden betreuen können (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD).

Von verschiedener Seite wurde darauf hingewiesen, dass die Nutzungsmuster angebotsspezifisch unterschiedlich sind. Es wurde darauf hingewiesen, dass in der Kita Kinder aus Familien mit tiefem Einkommen unterrepräsentiert sind. „Je ne peux pas expliquer pourquoi, mais c’est vrai que les petits revenus, on en a pas beaucoup. Je ne sais pas, peut être les parents pensent que la crèche se coute trop chère» (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Gleichzeitig kommen schätzungsweise 40 Prozent der Kinder von Familien, die den Maximaltarif bezahlen (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Diese Informationen aus den Interviews weisen darauf hin, dass das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer für die Kita tief ist. Kinder aus hohen Einkommensschichten sind im hoch professionalisierten Angebot übervertreten.

Gleichzeitig waren sich die interviewten Personen darin einig, dass beim Tagesfamilienverein überproportional viele Kinder aus Familien mit einem tiefen Einkommen betreut werden (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD, Aussage Kita-Mitarbeiterin). „Je pense que les personnes qui n’ont pas beaucoup de l’argent, ils vont regarder la différence des tarifs. Je suis sûr que nous avons un peu plus de cette population“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Und weiter: „Et les parents qui placent leur enfant, on a environ 30-35% étrangers. Ça sont beaucoup plus qu’en crèche. Donc l’accueil familial est souvent choisit pour le prix“ (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer kann für das Angebot beim Tagesfamilienverein damit als tief bezeichnet werden.

Alle interviewten Personen wiesen darauf hin, dass diese Nutzungsmuster durch die unterschiedlich hohen Kosten der beiden Angebote erklärt werden können (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD, Kita-Mitarbeiterin). Für die Betreuungspersonen beim Tagesfamilienverein bedeuten diese Nutzungsmuster zudem oft einen Mehraufwand. Nicht nur sprachliche Barrieren sind zu überwinden, sondern auch kulturelle Differenzen können zu schwierigen Situationen zwischen Betreuungspersonen und Kindern führen.

### *Ebene der Leistungserbringenden*

In der Kita in Courrendlin arbeiten zehn Personen mit einer pädagogischen oder sozialen Ausbildung (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Diese Personen teilen sich ein Pensum von 690 Prozent. Aufgrund der Ausbildungsanforderungen wird davon ausgegangen, dass die Betreuungspersonen in der Kita über ein Einkommen verfügen, das über dem Existenzminimum in der Schweiz liegt.<sup>91</sup> Deshalb wird hier postuliert, dass das Angebot in der Kita ein positives Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden aufweist.

Gemäss den Aussagen aus den Interviews ist eine von 110 *assistante parentale* männlich (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Der Stundenlohn für Tageseltern beträgt sieben Franken pro

<sup>91</sup> Entsprechend unserem Indikator wäre für ein Einkommen, das erlaubt einen eigenständigen Haushalt zu führen, mindestens ein Einkommen von 29'400 Franken brutto pro Jahr nötig (12 x 2450 Franken brutto).

Stunde. Bei 19'089 geleisteten Betreuungsstunden der sieben Tageseltern, ergibt das ein Lohn von 19'100 Franken pro Jahr und *assistante parentale*. Dies ergibt einen monatlichen Lohn von 1600 Franken. Auch wenn dies im Vergleich zum Lohn der Tageseltern in den Deutschschweizer Gemeinden eine hohe Entschädigung ist, kann damit kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaftet werden. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden ist damit tief.

Gemäss Informationen aus einem Interview ist in der Kita keine Person mit Migrationshintergrund angestellt (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Zudem kommt keine der zehn Betreuungspersonen aus einer tiefen sozialen Schicht. Lediglich eine Betreuungsperson kommt aus einer hohen sozialen Schicht. Das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als tief eingestuft werden. In den gut bezahlten Arbeitsverhältnissen arbeiten keine Personen mit Migrationshintergrund oder aus tiefen sozialen Schichten.

Gemäss Aussagen aus den Interviews waren 15 Prozent der *assistante parentale* Personen mit Migrationshintergrund (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Diese Zahlen weisen darauf hin, dass im weniger gut bezahlten Angebot häufig Frauen mit Migrationshintergrund arbeiteten. Das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als tief bezeichnet werden. Im schlecht bezahlten Angebot arbeiten viele Frauen mit Migrationshintergrund. Die interviewten Personen haben jedoch darauf hingewiesen, dass eine Tätigkeit als Tagesmutter für die Betreuungspersonen eine Möglichkeit darstelle, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD).

### 6.15.8 Zusammenfassung

Die Gemeinde Courrendlin verfügte als suburbane Gemeinde im Kanton Jura über einen hohen Problemdruck sowie einen den Wandel förderlichen kantonalen Kontext (wenige Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo). Während des untersuchten Entscheidungsprozesses (1996-1998) wurde der Gemeinderat von einer Mehrheit von konservativ-bürgerlichen Parteien regiert. Zwei Vertreterinnen und Vertreter des Gemeinderats gehörten der SP an. Linke Parteien verfügten nicht nur bei den Nationalratswahlen 2007 über einen relativ hohen Wähleranteil, auch nationale Vorlagen betreffend die Modernisierung der Familienpolitik erzielten eine relativ hohe Zustimmung. Vor dem untersuchten Entscheidungsprozess existierte ein Angebot bei Tagesfamilien, das jedoch zentral durch den CAD in Delémont angeboten wurde. Die Gemeinde war in dieses Angebot nicht involviert.

In der Gemeinde Courrendlin wurde die Etablierung einer Kita von einer Elterngruppe gefordert. Diese Elterngruppe wurde durch eine SP Gemeinderätin unterstützt. Diese offenen Angreiferinnen und Angreifer initiierten von sich aus den Wandel und forderten offen die Institutionalisierung einer Kita. Die Wandelagentinnen und Wandelagenten leisteten sowohl im Gemeinderat als auch in der Bevölkerung von Courrendlin Überzeugungsarbeit. Sie versuchten mittels einer Vielzahl an persönlichen Gesprächen, die Verteidigerinnen und Verteidiger des Status quo vom Projekt zu überzeugen. Zudem gelang es den Wandelagentinnen und Wandelagenten bereits zu Beginn des Entscheidungsprozesses, den Problemdruck mit-



tels einer Bedürfnisabklärung als hoch zu definieren. Die Etablierung von Kitas in den Gemeinden des Kantons Jura wurde zudem durch den Kanton explizit unterstützt. In diesem Umfeld waren die Wandelagentinnen und Wandelagenten mit ihren radikalen Forderungen erfolgreich. Im Jahr 1998 wurde die Etablierung einer Kita von einer Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an der Gemeindeversammlung angenommen. Der Entscheid fiel jedoch knapp aus. Der politische Entscheidungsprozess endete mit einer Ersetzung.

Mit diesem Wandel existierte in der Gemeinde Courrendlin ab dem Jahr 1998 ein hoch professionalisiertes Angebot in einer Kita. Das durch den CAD zentral organisierte Angebot bei Tagesfamilien existierte weiterhin.

Das hoch professionalisierte Angebot in der Kita weist mit einem Versorgungsgrad von 17.5 Prozent ein hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen auf. Gemäss Interviewaussagen wird das hoch professionalisierte Angebot überproportional häufig von Kindern aus hohen Einkommensklassen genutzt, während Kinder aus tiefen Einkommensklassen untervertreten sind. Das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ist damit tief. Betreuungspersonen müssen über eine pädagogische oder soziale Ausbildung verfügen. Sie sind durchschnittlich zu 70 Prozent angestellt. Daraus wird abgeleitet, dass das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden hoch ist. Es wird postuliert, dass die ausgebildeten Personen über einen Lohn verfügen, der über dem in der Schweiz definierten Existenzminimum liegt. Das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden ist für die Kita jedoch tief.

Das wenig professionalisierte Angebot bei Tagesfamilien entspricht mit einem Versorgungsgrad von sechs Prozent der Nachfrage (Interviewaussage). Das Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen ist bei diesem Angebot daher hoch. Allerdings verfügen die in dem Angebot beschäftigten Frauen über einen Lohn, der unter dem Existenzminimum in der Schweiz liegt. Die Beschäftigung als Tagesmutter reicht nicht für eine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung aus. Deshalb weist das Angebot auf der Ebene der Leistungserbringenden für die Gleichstellung der Geschlechter ein tiefes Wirkpotential auf. Das Angebot wird überproportional häufig von Kindern aus tiefen Einkommensschichten genutzt (Interviewaussage). Damit weist das wenig professionalisierte Angebot kein hohes Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer auf. Auch das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden ist tief. Im Angebot sind viele Frauen mit Migrationshintergrund beschäftigt.

## **6.16 Gemeinde Les Breuleux**

Die Gemeinde Les Breuleux ist eine relativ grosse ländliche Gemeinde im Kanton Jura und liegt 30 Zugminuten entfernt von Delémont (Einwohnerzahl 2010; 1414). Aufgrund des hohen Zentralisierungsgrades im Kanton Jura weist Les Breuleux wenige Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo auf. Zudem verfügt Les Breuleux als ländliche Gemeinde über einen tiefen Problemdruck.

Die Gemeinde Les Breuleux verfügte im Untersuchungszeitraum über einen sechsköpfigen Gemeinderat. Dieser war gemäss Interviewaussagen besetzt durch mehrheitlich linke Parteien (Aussage Exekutivmitglied). Im Vergleich zu den anderen in dieser Arbeit untersuchten ländlichen Gemeinden, wies die Gemeinde bei den Nationalratswahlen 2007 einen hohen Wähleranteil sowohl für die FDP (22.7 Prozent), die CVP (14.8 Prozent) als auch für die SP (34.6 Prozent) auf (siehe Tabelle 56, Tabelle 40 und Tabelle 20). Gleichzeitig war der Anteil SVP-Wähler mit 9.7 Prozent vergleichsweise tief.

Gemäss Aussagen aus einem Interview unterstützte auch die CVP in der Gemeinde Les Breuleux die familienergänzende Kinderbetreuung (Aussage Exekutivmitglied). Gemäss der Einschätzung aus den Interviews wurde die Kita von einer Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unterstützt, mindestens seit sie existierte: „Mais ici les gens de la commune sont pour la crèche. Ils sont contents qu’il y a une crèche au village. Ils voient vraiment que c’était quelque chose qui manquait. Ils sont contents de nous, des placements des enfants“ (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Die Modernisierung der Familienpolitik erhielt bei nationalen Vorlagen eine hohe Zustimmung im Vergleich zu den anderen in dieser Arbeit untersuchten ländlichen Gemeinden. Die Mutterschaftsversicherung im Jahr 1999 wurde mit 76.7 Prozent Ja-Stimmen angenommen und die Vorlage zum Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft im Jahr 2004 mit 82.8 Prozent Ja-Stimmen (Bundesamt für Statistik, BFS 2015b).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Gemeinde Les Breuleux im Untersuchungszeitraum durch eine Mehrheit von linken Gemeinderätinnen und Gemeinderäten regiert wurde. Die SP verfügte bei nationalen Wahlen in dieser Gemeinde über einen vergleichsweise hohen Wähleranteil und eine Mehrheit der Bevölkerung begrüsst eine Modernisierung der Familienpolitik sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene.

### 6.16.1 Entscheidungsprozess

Der hier untersuchte Entscheidungsprozess umfasst den Zeitraum zwischen 2009 und 2011. Im Jahr 2009 gab es einen Vorstoss einer Gruppe von Einwohnerinnen und Einwohnern. Diese beantragten beim Gemeinderat, den Bedarf nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung in einer Krippe abzuklären. Der Gemeinderat führte im Jahr 2010 eine Bedürfnisabklärung durch. Dabei wurde der Bedarf nach einem Angebot in einer Kita klar ausgewiesen (Aussage Exekutivmitglied). Noch im gleichen Jahr wurde eine Vorlage zur Etablierung der Kita *les petits malins* mit zwanzig Plätzen von einer Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an der Gemeindeversammlung angenommen. Damit wurde der Gemeinderat damit beauftragt, das Projekt zu realisieren. In der Folge begann die Gemeinde damit, ein Gebäude für die Unterbringung einer Kita zu bauen.

### 6.16.2 Policy-Design Zeitpunkt t0

Vor dem hier untersuchten Entscheidungsprozess existierte in der Gemeinde Les Breuleux seit 2005 ein Angebot bei Tagesfamilien. Diese Tagesfamilien wurden durch die Organisation CAD zentral organisiert. Die Leistungserbringung erfolgte auf privater Basis. Der Grad der Professionalisierung kann als tief be-

zeichnet werden. Die *assistantes parentales* müssen über keine pädagogische oder soziale Ausbildung verfügen und für die Betreuung ist kein pädagogisches Konzept erforderlich (siehe Kapitel 6.13.5). Die Tarifgestaltung orientierte sich an den kantonalen Vorgaben (siehe Kapitel 6.13.3). Für die Tagesfamilien gab es keine Unterstützung durch die Gemeinde, weshalb dafür auch keine kommunalen Regulierungen bestanden. Aus diesem Grund verfolgte die Gemeinde Les Breuleux vor dem hier untersuchten Entscheidungsprozess keine politischen Ziele im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

### 6.16.3 Akteure, Strategie und Koalition

#### *Herausforderer des Status quo*

Im Jahr 2009 wurde das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung von einer Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern auf die politische Agenda gesetzt. Diese Gruppe trat mit der Bitte einer Bedürfnisabklärung für die Etablierung einer Kita an den Gemeinderat heran. „C’était toujours la population qui était derrière le projet, et qui a pousser les organes de la politique de créer ces choses“ (Aussage Exekutivmitglied). Die Privatpersonen werden für diesen Fall als Wandelagentinnen und Wandelagenten bezeichnet. Die Wandelagentinnen und Wandelagenten forderten aus eigener Initiative und offen die Etablierung einer Kita, indem sie einen Vorstoss beim Gemeinderat platzierten. Die Gruppe forderte weder die bestehenden Institutionen zu erhalten, noch diese zu verändern. Aufgrund dieser Kriterien werden die Wandelagentinnen und Wandelagenten als offene Angreiferinnen und Angreifer bezeichnet.

Bei den Wandelagentinnen und Wandelagenten handelte es sich um Privatpersonen. Aus den Interviews ging nicht klar hervor, ob diese Akteure über hohe oder tiefe politische Ressourcen verfügten. Es ist eher davon auszugehen, dass die politischen Ressourcen tief waren, da keiner der Wandelagentinnen und Wandelagenten in einem politischen Amt tätig war.

#### *Verteidiger des Status quo*

In der Gemeinde existierten auch kritische Stimmen, die die Etablierung, respektive den Ausbau der Kita, mit Bezug auf traditionelle Familienwerte ablehnten (Aussage Exekutivmitglied, Kita-Mitarbeiterin). „Cette année, on a un nouveau maire de la droite. Lui, il n’est pas du tout pour les crèches. Pour lui, les femmes doivent rester à la maison et s’occuper des enfants. Elles ne doivent pas travailler“ (Aussage Kita-Mitarbeiterin).

#### *Strategie der Wandelagentinnen und Wandelagenten*

Im Fall von Les Breuleux können nicht viele Handlungen der Wandelagentinnen und Wandelagenten beobachtet werden. In einem ersten Schritt haben sie den Gemeinderat dazu aufgefordert, eine Bedürfnisabklärung durchzuführen. Der von einer linken Mehrheit regierte Gemeinderat hat das Anliegen sofort aufgenommen und eine Bedürfnisabklärung durchgeführt. „Et le conseil communal était favorable à ça, parce que à l’époque, c’était un conseil de gauche. Et donc c’était une occasion pour créer ces structures“ (Aussage

Exekutivmitglied). Möglicherweise haben die Wandelagentinnen und Wandelagenten im Vorfeld der Gemeindeversammlung weitere Befürworterinnen und Befürworter einer Kita dazu motiviert, an der Gemeindeversammlung teilzunehmen. „Les gens qui sont venu à l’assemblée communale principalement étaient intéressés à pouvoir mettre leurs enfants à la crèche“ (Aussage Exekutivmitglied).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Wandelagentinnen und Wandelagenten lediglich wenige Handlungen unternommen haben, weitere Akteure von ihren Wandelabsichten zu überzeugen und eine Bewegung zu etablieren. Die Wandelagenten verfolgten damit eine für offene Angreiferinnen und Angreifer zwar typische, wenn auch wenig stark ausgeprägte Strategie der Etablierung einer Reform-Koalition.

#### *Resultat der Koalitionenformierung*

Die Wandelagentinnen und Wandelagenten waren erfolgreich darin, für ihre radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren. Sowohl eine Mehrheit des Gemeinderats als auch eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an der Gemeindeversammlung unterstützten die Institutionalisierung einer Kita.

#### **6.16.4 Policy-Design Zeitpunkt t1**

Nach dem hier untersuchten Entscheidungsprozess umfasste das Care-Arrangement in der Gemeinde Les Breuleux eine Kita mit 20 Vollzeitplätzen sowie das durch die CAD zentral organisierte Angebot bei Tagesfamilien. Bei der Kita *les petits malins* in Breuleux handelte es sich um ein staatliches Angebot. Die Angestellten wurden im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträgen engagiert. Darüber hinaus existiert eine kommunale Kommission, welche die Kita verwaltet. „C’est une commission de la crèche, qui gère la crèche, qui prend les grandes décisions, qui propose au conseil communal des nominations des personnes, qui s’occupe de l’acceptation du budget“ (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Diese Kommission stellt sicher, dass Bedürfnisse und Probleme der Krippe in die politischen Entscheidungsgremien (Gemeinderat und Gemeindeversammlung) einfließen. Entsprechend den kantonalen Vorgaben verfügt die Kita über ein pädagogisches Konzept und Anforderungen an die pädagogische Ausbildung des Betreuungspersonals (siehe Tabelle 58). Der Professionalisierungsgrad der Kita kann als hoch bezeichnet werden.

Das Angebot wurde über den kantonalen Lastenausgleich finanziert. Entsprechend den kantonalen Vorgaben existiert ein einkommensabhängiges Tarifsystem (siehe Kapitel 6.13.3). Im Jahr 2011 bezahlte der Kanton ungefähr 620'000 Franken pro Jahr für die 20 Vollzeitplätze in der Kita in Les Breuleux.<sup>92</sup> Die Gemeinde finanzierte zudem die Kosten für das Gebäude, das extra für die Kita gebaut wurde (Aussage Kita-Mitarbeiterin).

<sup>92</sup> Die Betreuung in einer Kita kostet pro Tag und Kind 85.50 Franken (siehe Kapitel 6.13.3). Für 20 Vollzeitplätze ergibt das ein Betrag von ungefähr 620'000 Franken jährlich.

Aus den Interviews geht hervor, dass die Kita primär der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen soll. „On privilégie les enfants des parents qui travaillaient. C’est vrai qu’au début, quand on n’avait pas beaucoup de place, on prenait d’abord les enfants dont les parents travaillaient, qui n’avaient pas vraiment besoin d’un moyen de garde“ (Aussage Exekutivmitglied). Neben wirtschafts- und gleichstellungspolitischen Zielen sollte das Angebot erst in zweiter Linie der Erreichung von sozialpolitischen Zielen dienen: „Et après, s’il restait de la place, on prenait un petit peu des enfants pour la socialisation, parce que la maman ou la famille ne parle peut-être pas bien le français. Ils veulent donc les mettre à la crèche avant qu’ils aillent à l’école pour apprendre le français“ (Aussage Exekutivmitglied). Und weiter: „Si ce sont des parents qui ne travaillent pas, on prend l’enfant seulement si nous avons de la place“ (Aussage Kita-Mitarbeiterin).

Nach wie vor existierte ein durch den CAD zentral organisiertes Angebot bei Tagesfamilien. Die Leistungserbringung erfolgt bei diesem Angebot durch private Akteure. Für die *assistante parentale* existieren keine pädagogischen Ausbildungsanforderungen und die Betreuung basiert nicht auf einem pädagogischen Konzept. Damit weist das Angebot einen tiefen Professionalisierungsgrad auf. Auch für dieses Angebot gelten die kantonalen Bestimmungen zu den einkommensabhängigen Tarifen (siehe Kapitel 6.13.3). Gemäss Aussagen aus einem Interview waren in der Gemeinde Les Breuleux drei *assistante parentale* beschäftigt (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Diese leisteten schätzungsweise 5450 Betreuungsstunden pro Jahr.<sup>93</sup> Tabelle 58 fasst die Ausgestaltung der Angebote in der Gemeinde Les Breuleux zusammen.

Tabelle 58: Policy-Design der Massnahmen, Gemeinde Les Breuleux, Kita und Tagesfamilien, Stand 2012

Regulierung	Kita	Tagesfamilien
Organisation der Leistungserbringung (öffentlich/privat)	Gemeinde als Anbieter der Kita, öffentlich-rechtliche Institution	Privat angeboten, organisiert durch Verein
Professionalisierungsgrad:		
- Ausbildungsanforderungen Betreuungspersonen	Pädagogische Ausbildung (gemäss kantonalen Vorgaben)	Keine pädagogische Ausbildung erforderlich: - Einführungskurs à 60 Stunden - jährliche Weiterbildung à 14 Stunden
- Betreuungsschlüssel	Kinder zwischen null und fünf: 1 Betreuungsperson/5 Kinder  Kinder zwischen zwei und vier Jahren: 1 Betreuungsperson/8 Kinder	Maximal drei Kinder pro Betreuungsperson/Tag
Pädagogisches Konzept	Vorhanden	Nicht vorhanden
Öffnungszeiten	Montag bis Freitag, 6.30 bis 18.00 Uhr, 5 Wochen Betriebsferien	Möglich: 24 Stunden an sieben Tagen die Woche, 365 Tage im Jahr*

\*Die Betreuungszeiten sind davon abhängig, ob sich Tageseltern finden, die entsprechende Betreuungszeiten abdecken können.

<sup>93</sup> Diese Schätzung basiert auf den total geleisteten Betreuungsstunden pro Jahr im gesamten Kanton (300'000) geteilt durch total 110 *assistante parentale* im Jahr 2012 (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD).

### 6.16.5 Form des politischen Wandels

Nach dem hier untersuchten Entscheidungsprozess existierte in der Gemeinde Les Breuleux neu eine Kita. Zudem bestand weiterhin das Angebot bei Tagesfamilien, das durch die CAD organisiert und angeboten wurde. Somit wurden durch den politischen Wandel alte Regeln nicht aufgehoben. Gleichzeitig wurde jedoch auch keine Anpassung bestehender Regeln vorgenommen, sondern es wurden neue Instrumente mit neuen Settings eingeführt. Durch die Kita wurde ein staatlich angebotenes und finanziertes Instrument für die familienergänzende Kinderbetreuung institutionalisiert. Zudem wurden Qualitätskriterien eingeführt und das Angebot wurde staatlich finanziert, was einer Anpassung der Settings entspricht. Zudem verfolgte die Gemeinde neuerdings politische Ziele mit der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die neu etablierte Kita sollte primär wirtschafts- und gleichstellungspolitischen Zielen dienen und sekundär auch einen Beitrag zur sozialen Integration von Kindern leisten. Aufgrund dieser Kriterien wird die Form des Wandels als Ersetzung definiert.

### 6.16.6 Prozessanalyse

Die offenen Angreiferinnen und Angreifer befanden sich in der Gemeinde Les Breuleux in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und wenig Vetomöglichkeiten für die Verteidigerinnen und Verteidiger des Status quo. Die Wandelagentinnen und Wandelagenten waren erfolgreich darin, eine Mehrheitskoalition für ihre radikalen Wandelabsichten zu etablieren.

Als erste Handlung forderten die Wandelagentinnen und Wandelagenten den Gemeinderat dazu auf, eine Bedürfnisabklärung vorzunehmen. Der damals von einer linken Mehrheit dominierte Gemeinderat nahm diese Aufforderung wahr und führte eine Bedürfnisabklärung durch (siehe Kapitel 6.16.1). Die Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung ergab eine hohe Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita. „Nous avons écrit à toutes les familles de Breuleux, posant la question s'ils estimaient une crèche était nécessaire ou pas. Puis à la base de ça, on a eu 70% retour et sûr ces 70% de retour il y avait une majorité qui souhaite la crèche“ (Aussage Exekutivmitglied). Aufgrund der Bedürfnisabklärung konnten die Wandelagentinnen und Wandelagenten ihre Forderung nach radikalem Wandel (der Etablierung einer Kita) auch vor der Gemeindeversammlung legitimieren: „C'était claire que c'est un besoin, donc toute la population a eu une demande et donc on a eu peu de discussion dans l'assemblée municipale“ (Aussage Exekutivmitglied). Es gelang den Wandelagentinnen und Wandelagenten mittels einer Bedürfnisabklärung den Problemdruck als hoch zu definieren, was die radikalen Wandelabsichten gemäss den Informationen aus den Interviews legitimierte.

Die radikalen Wandelabsichten wurden jedoch auch deshalb als legitim angesehen, weil der Kanton das Angebot über den kantonalen Lastenausgleich finanzierte. „Et le canton de jura était favorable à la création de la crèche, puis disant ça a permit d'accepter tous les processus“ (Aussage Exekutivmitglied). Die Verteidiger des Status quo waren zwar bereit, eine Kita zu unterstützen, aber nur in jenem Umfang, der durch den Kanton finanziert wurde. „Il [Anm. CZ: le nouveau maire de la droite] dit que la crèche était là mais

que lui ne voulait pas donner un centime de plus que ce qui est prévu pour la crèche. S'il y a une dépense hors budget, pour lui ça sera non" (Aussage Kita-Mitarbeiterin).

Bereist von Beginn des Entscheidungsprozesses stiessen die Wandelagentinnen und Wandelagenten mit ihren Forderungen nach Wandel beim mehrheitlich links orientierten Gemeinderat auf grosse Zustimmung. Alle interviewten Personen haben darauf hingewiesen, dass es für die Wandelagentinnen und Wandelagenten ein Vorteil war, dass der damalige Gemeinderat von einer Mehrheit von linken Akteuren besetzt war. "C'était important que le conseil communal à l'époque était de la gauche. Donc c'était plus facile de mettre ça en route" (Aussage Exekutivmitglied). Die starke Unterstützung der Wandelagentinnen und Wandelagenten durch den mehrheitlich von linken Parteien besetzten Gemeinderat war möglicherweise auch der Grund dafür, weshalb die Wandelagentinnen und Wandelagenten lediglich wenige Handlungen unternahmen, um Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren und eine Bewegung zu etablieren (siehe Kapitel 6.16.3).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es den Wandelagentinnen und Wandelagenten in einer von einer linken Mehrheit regierten Gemeinde, ohne grosse Probleme gelang, den Problemdruck mittels einer Bedürfnisabklärung als hoch zu definieren. Der Nachweis der hohen Nachfrage nach einem Angebot in der Bevölkerung hat gemäss der Einschätzung der interviewten Personen massgeblich dazu beigetragen, dass die Forderungen der Wandelagentinnen und Wandelagenten nach der Etablierung einer Kita vor einer Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an der Gemeindeversammlung unterstützt wurde. Die Forderung nach einer radikalen Veränderung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung stiess gemäss der Einschätzung der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner allerdings auch deshalb nicht auf viel Widerstand, weil ein grosser Teil der Kosten über den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden konnte.

#### 6.16.7 Potentielle Wirkungen

##### *Ebene der Nutzerinnen und Nutzer*

In der Gemeinde Les Breuleux standen für ungefähr 79 Kinder 20 Vollzeitplätze zur Verfügung. Dies ergibt einen Versorgungsgrad von 25 Prozent. Die 5454 Betreuungsstunden die durch drei *assistante parentale* in der Gemeinde Les Breuleux im Jahr 2012 geleistet wurden, entsprechen 2.5 Vollzeitbetreuungsplätzen (52 Wochen à 40 Betreuungsstunden, 2080 Betreuungsstunden entsprechen einem Vollzeitbetreuungsplatz, Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Dies ergibt einen Versorgungsgrad von drei Prozent.<sup>94</sup> Total ergibt das einen Versorgungsgrad von 28 Prozent.

<sup>94</sup> Gemäss Aussagen aus einem Interview ist der Versorgungsgrad durch den Tagesfamilienverein schwer zu schätzen, da die *assistantes parentales* in der Gemeinde Les Breuleux auch Kinder aus anderen Gemeinden betreuen können (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD).

In der Kita gibt es offenbar keine Wartelisten: „En tout cas, depuis que je travaille ici, à moins que la directrice d'avant ne me l'ait pas dit, on n'a jamais refusé de prendre des enfants“ (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Offenbar deckt auch das Angebot bei Tagesfamilien die Nachfrage in den meisten Fällen ab (Aussage Vorstandsmitglied Tagesfamilienverein CAD). Lediglich ein Interviewpartner hat darauf hingewiesen, dass in der Gemeinde Les Breuleux für die Randzeitenbetreuung bei Tagesfamilien eine grössere Nachfrage bestünde als Betreuungsstunden angeboten werden. „Je sais, de par une collègue qui cherchait une maman de jour pour ses enfants pour les faire dîner, qu'il n'y a pas beaucoup de mamans de jour dans les Franches-Montagnes ou alors elles sont toutes déjà complètes. C'est un peu là où il y a un problème. C'est un manque aussi“ (Aussage Kita-Mitarbeiterin).

Aufgrund dieser Informationen kann das Wirkpotential der Kita für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen als hoch bezeichnet werden, während das Potential des Tagesfamilienvereins für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen tendenziell hoch ist.

Gemäss der Einschätzung aus einem Interview werden Kinder aus verschiedenen Einkommensklassen im Angebot der Kita betreut „Ce n'est pas moi qui fait la facturation ou les contrats, donc je ne peux même pas vous dire qu'on a tant de pourcentage de famille plus aisée et tant de pourcentage de famille un peu plus pauvre mais c'est vrai qu'on a un peu de tout“ (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass etwa 20 Prozent der betreuten Kinder einen Migrationshintergrund aufweisen. Entsprechend dieser Einschätzung wird das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als tendenziell hoch eingestuft.

Die Nutzungsmuster beim Tagesfamilienverein entsprechen den Ausführungen in Kapitel 6.15.7. Das wenig professionalisierte Angebot bei Tagesfamilien wird überproportional häufig von Kindern aus tiefen sozialen Schichten und/oder von Familien mit Migrationshintergrund genutzt. Das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ist bei diesem Angebot tief.

#### *Ebene der Leistungserbringenden*

In der staatlich geführten Kita arbeiten sechs Betreuungspersonen zu 70 Prozent (Aussage Kita-Mitarbeiterin). Diese Personen verfügen über eine tertiäre Ausbildung im pädagogischen oder sozialen Bereich. Aufgrund der Ausbildungsanforderungen sowie dem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad wird davon ausgegangen, dass die Betreuungspersonen in der Kita über ein Einkommen verfügen, das über dem Existenzminimum in der Schweiz liegt.<sup>95</sup> Deshalb wird hier postuliert, dass das Angebot in der Kita ein positives Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden

<sup>95</sup> Entsprechend unserem Indikator wäre für ein Einkommen, das erlaubt einen eigenständigen Haushalt zu führen, mindestens ein Einkommen von 29'400 Franken brutto pro Jahr nötig (12 x 2450 Franken brutto).



aufweist. Aufgrund fehlender Daten sind keine Aussagen zum Wirkpotential des Angebots in der Kita auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden möglich.

Der Stundenlohn für Tageseltern beträgt 7 Franken pro Stunde. Bei 5454 geleisteten Betreuungsstunden der drei Tageseltern, ergibt das ein Lohn von 12'726 CHF pro Jahr und *assistante parentale*. Dies ergibt einen monatlichen Lohn von 1060 Franken. Im Vergleich zu den Tageseltern in der Deutschschweiz stellt dies ein hoher Lohn dar (siehe Kapitel 6.10.14). Allerdings kann auch mit diesem Lohn kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaftet werden. Das Wirkpotential des Angebots des Tagesfamilienvereins für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden ist damit tief.

Die potentiellen Wirkungen auf die soziale Kohäsion auf Ebene der Leistungserbringenden des Tagesfamilienvereins wurden in Kapitel 6.15.7 dargelegt. Im Angebot sind überproportional häufig Frauen mit Migrationshintergrund beschäftigt. Deshalb wird das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden als tief bezeichnet.

#### **6.16.8 Zusammenfassung**

Als ländliche Gemeinde im Kanton Jura verfügte Les Breuleux über einen tiefen Problemdruck sowie einen den Wandel förderlichen kantonalen Kontext (wenige Vetomöglichkeiten für die Verteidigerinnen und Verteidiger des Status quo). Die Gemeinde Les Breuleux verfügte im untersuchten Zeitraum (2009-2011) über eine linke Mehrheit im Gemeinderat. In der Gemeinde Les Breuleux existierte bereits vor dem hier untersuchten Entscheidungsprozess ein Angebot bei Tagesfamilien. Dieses Angebot wurde jedoch durch die CAD zentral organisiert und durch die Gemeinde nicht finanziell unterstützt.

Im Jahr 2009 forderte eine Gruppe von Privatpersonen die Etablierung einer Kita. Die Wandelagentinnen und Wandelagenten haben von sich aus die Initiative für Wandel ergriffen und mit der Institutionalisierung einer Kita eine radikale Veränderung gefordert. Sie können deshalb als offene Angreiferinnen und Angreifer bezeichnet werden. Der mehrheitlich von SP-Vertreterinnen und Vertretern regierte Gemeinderat kam der Forderung der Wandelagentinnen und Wandelagenten betreffend die Durchführung einer Bedürfnisabklärung ohne Widerstand nach.

Durch die Bedürfnisabklärung konnte nachgewiesen werden, dass in der Bevölkerung eine hohe Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung in einer Kita existierte. Die Kosten für das Vorhaben konnten über den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden. In diesem Kontext waren die Wandelagentinnen und Wandelagenten darin erfolgreich, für ihre radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren.

In der Folge wurde eine staatlich angebotene Kita institutionalisiert, die in einem extra durch die Gemeinde erstellten Gebäude untergebracht wurde. In der Gemeinde Les Breuleux hat damit eine Ersetzung stattgefunden. Nach wie vor existierte das durch den CAD zentral organisierte Angebot bei Tagesfamilien.

Das hoch professionalisierte Angebot in der Kita weist mit einem Versorgungsgrad von 25 Prozent ein hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen auf. Gemäss In-

interviewaussagen wird das hoch professionalisierte Angebot häufig von Kindern aus tiefen Einkommensklassen und mit Migrationshintergrund genutzt. Das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ist damit hoch. Betreuungspersonen müssen über eine pädagogische oder soziale Ausbildung verfügen. Sie sind durchschnittlich zu 70 Prozent angestellt. Daraus wird abgeleitet, dass das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden hoch ist. Es wird postuliert, dass die Betreuungspersonen aufgrund ihrer Ausbildung und dem durchschnittlichen Anstellungsgrad einen Lohn erzielen können, der dazu ausreicht eine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung zu erzielen. Aussagen zum Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden sind für die Kita aufgrund fehlender Daten nicht möglich.

Mit einem Versorgungsgrad von drei Prozent entspricht das wenig professionalisierte Angebot bei Tagesfamilien fast der Nachfrage (Interviewaussage). Das Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen ist bei diesem Angebot daher tendenziell hoch. Allerdings verfügen die in dem Angebot beschäftigten Frauen über einen Lohn, der unter dem Existenzminimum in der Schweiz liegt. Deshalb weist dieses Angebot auf der Ebene der Leistungserbringenden für die Gleichstellung der Geschlechter ein tiefes Wirkpotential auf. Wie in der Gemeinde Courrendlin wird das Angebot auch in Les Breuleux überproportional häufig von Kindern aus tiefen Einkommensschichten genutzt (Interviewaussage). Damit kann das Wirkpotential des wenig professionalisierten Angebots für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als tief bezeichnet werden. Auch das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden ist tief. Im Angebot sind viele Frauen mit Migrationshintergrund beschäftigt.

## 7 Ausgestaltung der Massnahmen (Policy-Design)

Gemäss den theoretischen Annahmen aus Kapitel 0, ist die potentielle Wirkung der Kinderbetreuungsangebote auf die soziale Kohäsion und die Gleichstellung der Geschlechter von deren konkreten Ausgestaltung abhängig. Die Beschreibung der Ausgestaltung der verschiedenen Kinderbetreuungsangebote in diesem Kapitel bildet die Basis für deren spätere Zuordnung zu einem Idealtyp (siehe Kapitel 9.1).

Der Handlungsspielraum, der den Gemeinden aufgrund der voneinander abweichenden kantonalen Regulierungen zur Verfügung steht, führt zu einer heterogenen Ausgestaltung der Angebote. Auch wenn alle zehn untersuchten Gemeinden seit Beginn des neuen Jahrtausends die familienergänzende Kinderbetreuung ausgebaut haben, existieren grosse Unterschiede im Umfang und der Ausgestaltung des Angebots. Die Angebote in den Gemeinden unterscheiden sich in der Art (Kitas vs. Tagesfamilien), der Anzahl staatlich finanzierte Plätze, der Höhe staatlicher Ausgaben, der Tarifsysteme sowie bei den Qualitätsstandards. In Tabelle 59 ist ersichtlich, welches Angebot in den untersuchten Gemeinden zum Zeitpunkt der Untersuchung (Jahr 2012/2013) existierte und wann dieses Angebot eingeführt wurde.

Tabelle 59: Betreuungsangebot der zehn untersuchten Gemeinden sowie Jahr des politischen Entscheids

	Bern				Zürich				Jura	
	suburban		ländlich		suburban		ländlich		suburban	ländlich
	Münchenbuchsee	Pieterlen	Riggisberg	Mühlethurnen	Opfikon	Greifensee	Hirzel	Hagenbuch	Courrendlin	Les Breuleux
Kita	ja	ja	nein	nein	ja	ja	ja	nein	ja	ja
Jahr	2004	2002	-	-	1970, Ausbau ab 2000	2013	2012	-	1998	2010
Tagesfamilien	ja	nein	ja	ja	ja	ja	nein	nein	ja	ja
Jahr	1995	-	2010	2010	1994	1993	-	-	1983, Ausbau ab 2000	2005

Quelle: Zollinger/Widmer 2014

Der Versorgungsgrad<sup>96</sup> der beiden Angebote zusammen (Kita und Tagesfamilien) schwankt in den zehn untersuchten Gemeinden zwischen null und 28 Prozent (siehe Tabelle 60). In suburbanen Gemeinden ist der Versorgungsgrad in den meisten Fällen höher, als in den ländlichen Gemeinden. Eine Ausnahme bildet die Gemeinde Les Breuleux, bei der der Versorgungsgrad mit 28 Prozent höher liegt als in den untersuchten suburbanen Gemeinden.

<sup>96</sup> Beim Versorgungsgrad wird errechnet für wie viele Kinder im Alter zwischen null und vier Jahren ein Vollzeitbetreuungsplatz (5 Tage/Woche, 9 Stunden/Tag) entweder in einer Kita oder bei Tagesfamilien existiert.

Weiter fällt auf, dass die Ausgaben für die Anzahl Betreuungsplätze zwischen den Gemeinden stark variieren. Die Gemeinde Opfikon bezahlt mit dem gleichen Betrag wie Münchenbuchsee doppelt so viele Vollzeitplätze in Kitas wie letztere. Dieser Unterschied kann durch eine unterschiedliche Ausgestaltung des Tarifsystems erklärt werden und ist abhängig von den Bestimmungen dazu, bis zu welchem Einkommen der Minimaltarif bezahlt werden muss und ab welchem Einkommen der Maximaltarif.

Ob das Angebot durch den Kanton oder die Gemeinde finanziert wird, ist abhängig vom kantonalen Finanzierungsschlüssel. Im Kanton Jura und Kanton Bern werden die Angebote, bei Bedarfsnachweis und verfügbaren finanziellen Mitteln auf kantonaler Ebene, durch den Kanton finanziert.<sup>97</sup> Die kantonale Finanzierung kann durch die Gemeinden ergänzt werden. Les Breuleux beispielsweise hat den Bau eines Gebäudes für die Etablierung einer Kita mit kommunalen Mitteln finanziert. Im Kanton Zürich übernehmen die Gemeinden die gesamte Finanzierung für das lokale Betreuungsangebot selber.

Tabelle 60: Höhe der Ausgaben für die Angebote in den zehn untersuchten Gemeinden und Versorgungsgrad

	Suburban					Ländlich				
	Gross		Klein			Gross		klein		
	München- buchsee	Opfikon	Courrend- lin	Pieterlen	Greifensee	Riggisberg	Hirzel	Les Breu- leux	Mühle- thurnen	Hagen- buch
Angebot im Jahr	2012	2012	2008	2002	2012	2012	2012	2011	2012	2011
Anzahl Kinder (2000)	528	544	150	137	342	112	129	79	85	59
Kita (Vollzeitplätze)	24	42	26	10	-	-	10	20	-	-
Finanzierung Gemeinde/Jahr (CHF)	20'000*	660'000	-	70'000*	-	-	28'800	**	-	-
Finanzierung Kanton/ Jahr (CHF)	620'000	-	800'000	276'000	-	-	-	620'000	-	-
Versorgungsgrad Kita (in %)	4.5	7.5	17.5	7.5	0	0	7.75	25.0	0	0
Tagesfamilien (Betreu- ungsstunden)	31'000	46'560	19'089	-	21'000	2464	-	5454	2464	-
Finanzierung Gemeinde/Jahr (CHF)	-	218'000	-	-	74'400	-	-	-	-	-
Finanzierung Kanton/ Jahr (CHF)	277'760	-	137'500	-	-	22'348	-	39'300	22'348	-
Versorgungsgrad Tagesfamilien (in %)	3.0	4.0	6.0	0	3.0	1.0	0	3.0	1.4	0
<b>Versorgungsgrad total (in %)</b>	<b>7.5</b>	<b>11.5</b>	<b>23.5</b>	<b>7.5</b>	<b>3.0</b>	<b>1.0</b>	<b>7.75</b>	<b>28.0</b>	<b>1.4</b>	<b>0</b>

\*Defizitgarantie, plus Lohnkosten, die nicht durch Kanton bezahlt werden, \*\*Auslagen für Bau der Infrastruktur für Kita (detaillierte Angaben fehlen)

<sup>97</sup> In beiden Kantonen werden die Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung durch den innerkantonalen Finanzausgleich finanziert. Sowohl der Kanton als auch die Gemeinden müssen einen gewissen Betrag in dieses Finanzierungssystem einzahlen (siehe Kapitel 6.1.3 und Kapitel 6.13.3).

Aufgrund kantonaler Regulierungen unterscheiden sich die Elterntarife zwischen den Kantonen. Im Kanton Bern sowie im Kanton Jura gilt für alle lastenausgleichsberechtigten Angebote ein einheitliches Tarifsysteem (siehe Kapitel 6.1.3 und Kapitel 6.13.3, Zollinger/Widmer 2014). Das heisst, die Eltern bezahlen im Kanton Bern und im Kanton Jura in allen Gemeinden für die kantonal anerkannten Angebote gleich viel. Der einheitliche Minimaltarif für die Betreuung eines Kindes in einer Kita oder bei einer Tagesfamilie beträgt im Kanton Bern beispielsweise 6.57 CHF pro Tag. Der Maximaltarif beträgt in Kitas 104.85 CHF pro Tag und 78.21 CHF pro Tag bei Tagesfamilien. Durch die zentrale Tarifgestaltung im Kanton Bern sowie im Kanton Jura bezahlen die Eltern für einen Betreuungsplatz in einer Kita oder bei Tageseltern in allen Gemeinden gleich viel.

Der dezentral organisierte Kanton Zürich macht hingegen keine Tarifvorgaben (siehe Kapitel 6.7.3). In den Gemeinden existieren unterschiedliche Tarife. So bezahlen Eltern für einen Tag Kinderbetreuung in einer Kita in der Gemeinde Hirzel maximal 100 CHF und minimal 21 CHF, in Opfikon hingegen maximal 109 CHF und minimal 15 CHF (siehe Abbildung 18).

Die Daten zu den Tarifsysteemen verdeutlichen, dass die Angebote in den Gemeinden des stark dezentralisierten Kantons Zürich tendenziell teurer sind, als in den Gemeinden der zentral organisierten Kantone Jura und Bern (siehe Abbildung 18 für Kita und Abbildung 19 für Tagesfamilien). Das gilt vor allem für den Minimaltarif. Auffallend sind vor allem die im Vergleich zu den Berner und Zürcher Gemeinden tiefen Elterntarife in den Gemeinden des Kantons Jura. Dort bezahlen die Eltern für einen Tag Betreuung sowohl in einer Kita als auch bei Tagesfamilien nahezu die Hälfte der Kosten, als Eltern in den Gemeinden der Kantone Bern und Zürich.

Neben den inner- und interkantonalen Differenzen bei den Tarifsysteemen bestehen auch Kostenunterschiede zwischen den verschiedenen Angeboten der Kitas und Tagesfamilien. Betrachtet man beispielsweise die Gemeinde Opfikon fällt auf, dass für unterschiedliche Angebotsformen innerhalb einer Gemeinde andere Tarife gelten (siehe Abbildung 18 für Kita und Abbildung 19 für Tagesfamilien). In Opfikon kostet die Betreuung bei einer Tagesfamilie maximal 94.50 CHF und minimal 18.90 CHF pro Tag, während die Betreuung in einer Kita maximal 109 CHF und minimal 21 CHF pro Tag kostet. Im Kanton Jura beträgt der Minimaltarif für die Betreuung in einer Kita 7.50 CHF pro Tag, während der Minimaltarif für die Betreuung in Tagesfamilien lediglich 4.50 CHF pro Tag beträgt. Vergleicht man die Maximaltarife ist die Betreuung von Kindern bei Tageseltern nicht nur in der Gemeinde Opfikon, sondern auch in den Gemeinden des Kantons Bern sowie des Kantons Jura günstiger als die Betreuung in einer Kita. Die Kostenunterschiede zwischen den verschiedenen Angeboten (Kitas und Tageseltern) ist vor allem durch die höheren Lohnkosten des professionellen Angebots in der Kita bedingt, aber auch durch die höheren Infrastrukturkosten, die bei diesem Angebot anfallen.

Abbildung 18: Tarifsysteme für Kitas in den untersuchten Gemeinden (in CHF pro Tag), Stand 2012

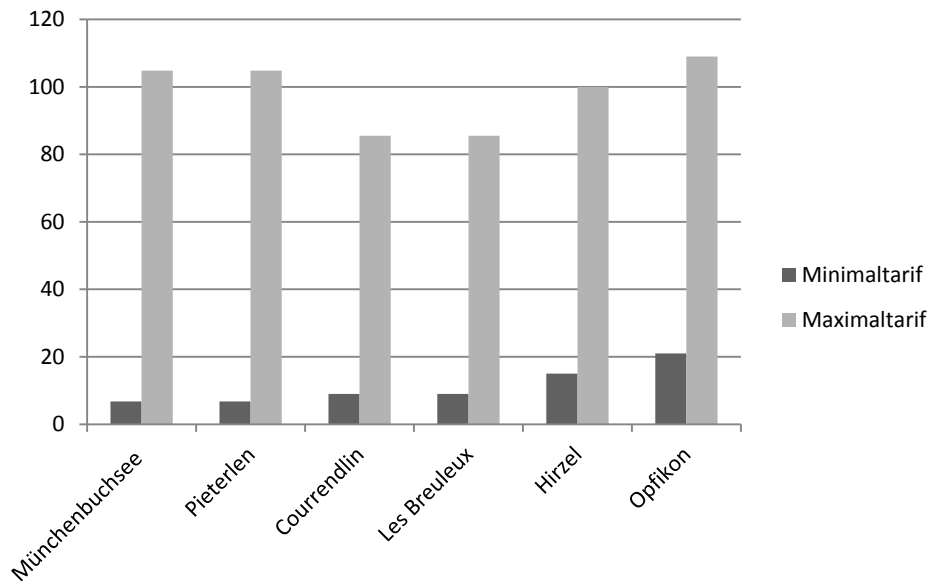
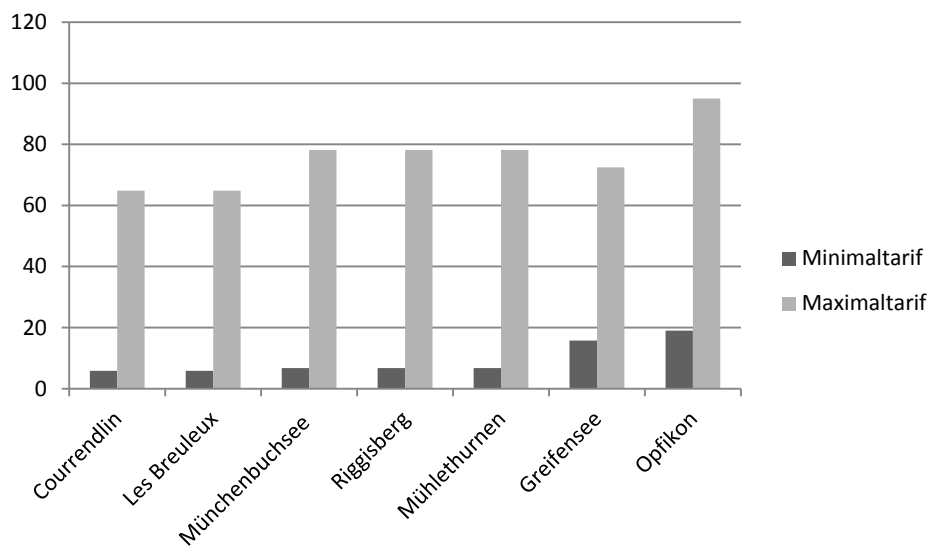


Abbildung 19: Tarifsysteme für Tagesfamilien in den untersuchten Gemeinden (in CHF pro Tag), Stand 2012



Unterschiede existieren auch bei den Einkommen, bei denen der Maximal- respektive der Minimaltarif bezahlt werden muss (siehe Abbildung 20 für Einkommensgrenzen bei Kitas und Abbildung 21 für einkommengrenzen bei Tagesfamilien). Während in den stark zentralisierten Kantonen Jura und Bern die Einkommensstufen für alle Gemeinden identisch sind, existieren im stark dezentralisierten Kanton Zürich markante Unterschiede zwischen den Gemeinden. Betrachtet man beispielsweise die Angebote bei Tagesfamilien in

der Gemeinde Opfikon und Greifensee fällt auf, dass in Greifensee der Maximaltarif bereits ab einem Einkommen von 75'000 CHF bezahlt werden muss, während diese Grenze in der Gemeinde Opfikon bei 100'000 CHF liegt. Die Unterschiede bei der Festsetzung der Grenze für Minimal- respektive Maximaltarife ermöglichen die Finanzierung von mehr oder weniger Plätzen mit dem gleichen Betrag, wie dies in der Gemeinde Opfikon im Vergleich zur Gemeinde Münchenbuchsee der Fall ist.

Abbildung 20: Vergleich Einkommensgrenzen für Minimal- und Maximaltarife, Kitas (in CHF), Stand 2012

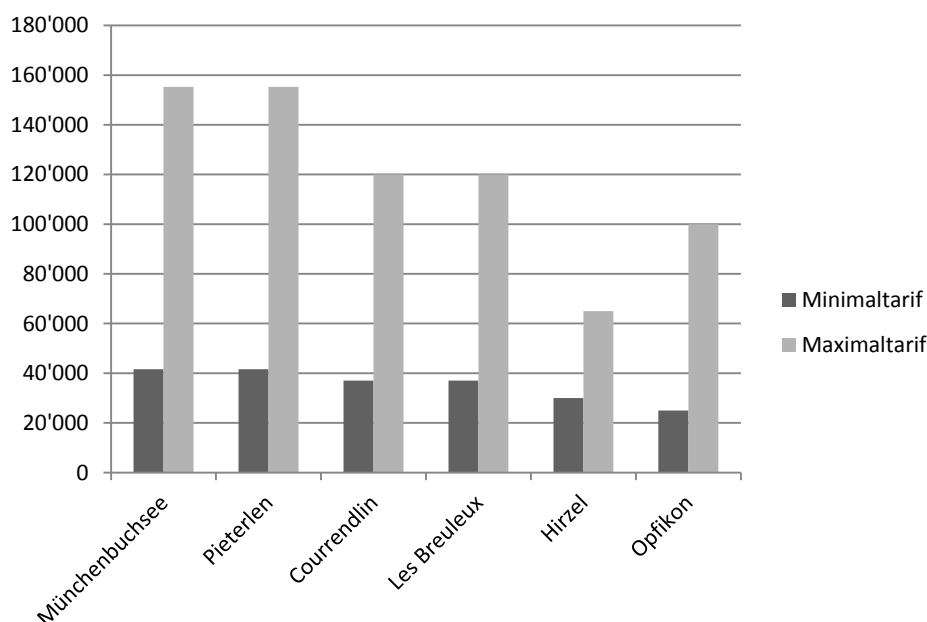
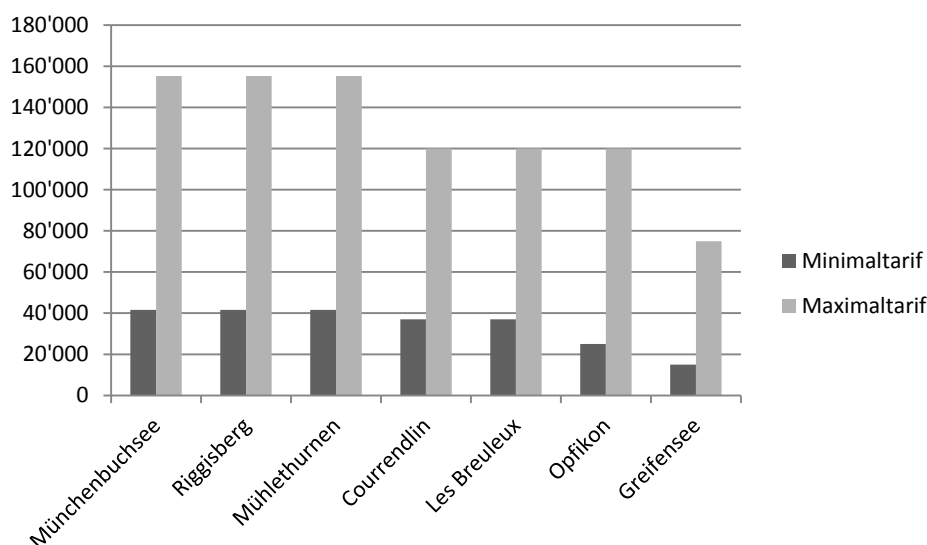


Abbildung 21: Vergleich Einkommensgrenzen für Minimal- und Maximaltarife, Tagesfamilien (in CHF), Stand 2012



Kitas werden entweder durch den Staat selber angeboten oder durch private Akteure, die meistens als Vereine organisiert sind. Tagesmütter im Kanton Zürich und Bern sind auf Stundenlohnbasis angestellt. Sie arbeiten nicht in einer Branche, in der die Arbeitsbedingungen im Rahmen eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV) zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden festgelegt wurden. Im Kanton Jura hingegen wurden für die *assistante parentale* unter Mitarbeit von Gewerkschaften, Gesamtarbeitsverträge ausgearbeitet, gemäss denen die Angestellten des Tagesfamilienvereins über einen umfassenden sozialen Schutz bei Krankheit, Unfall und Alter verfügen. Generell unterscheiden sich die Angebote folglich darin, ob sie durch den Staat oder durch Private angeboten werden (Kitas), respektive darin, wie stark der Staat die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen mitbestimmen kann. Auch wenn die Betreuung bei Tagesfamilien in allen hier untersuchten Fällen durch private Akteure angeboten wird, war der Staat bei der Ausarbeitung der Arbeitsbedingungen für die Angestellte in diesen Angeboten teilweise (Kanton Jura) involviert und bestimmte diese mit.

In allen untersuchten Kantonen müssen Betreuungspersonen in Kitas über eine pädagogische Ausbildung verfügen. Die Betreuenden Personen in Tagesfamilien müssen zwar in allen untersuchten Gemeinden einen ein bis zehntätigen Kurs absolvieren, eine pädagogische Ausbildung ist jedoch nicht erforderlich. In allen Kantonen müssen die Kitas über ein pädagogisches Konzept verfügen, bei Tagesfamilien ist ein solches nicht erforderlich. Aufgrund dieser Unterschiede kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Angebote in Kitas über einen höheren Grad der Professionalisierung verfügen als die Angebote bei Tagesfamilien.

Ein weiterer Unterschied betrifft die Öffnungszeiten. Kitas verfügen im Gegensatz zu Tagesfamilien über eine beschränkte Öffnungszeit. Im Kanton Bern beispielsweise müssen Kitas gemäss kantonalen Vorgaben an fünf Tagen die Woche und mindestens 11.5 Stunden pro Tag an 235 Tagen im Jahr geöffnet sein (siehe Kapitel 6.1.4). Das Angebot bei Tagesfamilien umfasst in allen Kantonen und Gemeinden eine Betreuung rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Ausgestaltung der Angebote zwischen den Gemeinden unterscheiden. Erstens, kann zwischen zwei verschiedene Arten von Angeboten, Kitas und Tagesfamilien, unterschieden werden. Zweitens fällt auf, dass der Versorgungsgrad zwischen den Gemeinden unterschiedlich hoch ist. Selbst zwischen suburbanen Gemeinden schwankt der Versorgungsgrad zwischen 3.0 Prozent in Greifensee und 23.5 Prozent in Courrendlin (siehe Tabelle 60). Drittens unterscheiden sich die finanziellen Mittel, die durch die öffentliche Hand für die familienergänzende Kinderbetreuung eingesetzt werden. Die Ausgabenhöhe der öffentlichen Hand unterscheidet sich nicht nur absolut, sondern auch berechnet pro Kopf. Während in der Gemeinde Greifensee mit 4946 Einwohnern (Jahr 2010) rund 100'000 CHF pro Jahr für die familienergänzende Kinderbetreuung durch die Gemeinde bezahlt werden, umfasst die jährliche staatliche Finanzierung in der Gemeinde Pieterlen mit 3426 Einwohnern (Jahr 2010) rund 350'000 CHF. Viertens existieren bei den Tarifsystemen nicht nur beachtliche inner- und interkantonale Differenzen, die Tarifsysteme unterscheiden sich auch zwischen den Angebotsarten (Kitas, Tagesfamilien) innerhalb einer Gemeinde. Im dezentral organisierten Kanton Zürich sind die Elterntarife tendenziell höher als in den



zentral organisierten Kantonen Bern und Jura. Dies gilt vor allem für die Minimaltarife. Im dezentral organisierten Kanton Zürich existieren zwischen den Gemeinden unterschiedliche Tarifsysteme und sowohl im Kanton Zürich als auch im Kanton Jura sind die Tarife für die Betreuung bei Tagesfamilien tiefer als die Betreuung in einer Kita. Fünftens existieren Unterschiede bei der Verteilung der Aufgabenwahrnehmung zwischen Staat und Markt. Kitas sind entweder staatliche Angebote oder sie werden durch private Leistungserbringer (meist Vereine) angeboten. Staatliche Stellen sind zudem mehr oder weniger stark in die Ausarbeitung von Arbeitsverträgen für die Betreuungspersonen in diesen Angeboten involviert. Sechstens existieren Unterschiede beim Grad der Professionalisierung und den Öffnungszeiten. Diese Unterschiede bestehen vor allem zwischen den zwei Angebotsarten (Kitas, Tagesfamilien). Während Kitas im Hinblick auf die Ausbildungsanforderungen der Betreuungspersonen und ein Betreuungskonzept über einen hohen Professionalisierungsgrad verfügen und beschränkte Öffnungszeiten aufweisen, verfügen Tagesfamilien über einen tiefen Professionalisierungsgrad und unbeschränkte Öffnungszeiten.

## 8 Analyse der Ursachen für Wandel

In diesem Kapitel werden zuerst die beobachteten Formen von Wandel vergleichend beschrieben (Kapitel 8.1). Dann erfolgt die Analyse der Ursachen für diese Formen von Wandel. Der Aufbau des Analyseteils orientiert sich an den drei formulierten Hypothesen zu den Ursachen für Wandel (Kapitel 8.2). In Kapitel 8.2.1 wird der Zusammenhang zwischen den politisch-institutionellen Kontextfaktoren und den Formen von Wandel analysiert (Hypothese H1). In einem zweiten Analyseschritt wird der Zusammenhang zwischen den Wandelagenten<sup>98</sup> und den unterschiedlichen Formen von Wandel untersucht (H2, Kapitel 8.2.2), bevor in Kapitel 8.2.3 die Überprüfung von Hypothese H3 erfolgt, wonach in bestimmten politisch-institutionellen Kontexten unterschiedliche Typen von Wandelagenten erwartet werden können. Kapitel 8.2.4 umfasst ein Zwischenfazit zu den Resultaten aus dem Hypothesentest.

Gemäss dem in Kapitel 5.5.3 beschriebenen abduktiven Vorgehen, werden in diesem Analysekapitel nicht nur die deduktiv (aus der Theorie) hergeleiteten Hypothesen geprüft. In Kapitel 8.3 und Kapitel 8.4 wird induktiv – auf Basis des empirischen Materials – nach möglichen Erklärungen für die von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle gesucht. Dabei werden in einem ersten Schritt die fallspezifischen Prozessanalysen verglichen (Kapitel 8.3). In einem zweiten Schritt wird aufgrund der Informationen aus den Fallstudien nach weiteren Erklärungen für die von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle gesucht (Kapitel 8.4). In einem Fazitkapitel 8.5 werden die Ergebnisse aus der Analyse zu den Ursachen für Wandel zusammenfassend dargestellt und aufgrund der induktiv gewonnenen Erkenntnisse Hypothesen dazu formuliert, wie das Modell von Mahoney und Thelen (2010a) zur Erklärung von politischem Wandel in Schweizer Gemeinden ergänzt werden kann. Die Ergebnisse werden im Lichte bestehender Literatur diskutiert.

### 8.1 Unterschiedliche Formen von Wandel

Das zentrale Argument der Theorie zur Erklärung von Politikwandel in Schweizer Gemeinden basiert darauf, dass Wandel als ein graduelles Phänomen konzeptualisiert werden muss, wobei vier Formen des Wandels, Ersetzung, Ergänzung, Übertragung und Stillstand, unterscheidbar sind (Mahoney/Thelen 2010a). Während eine Ersetzung den höchsten Grad an Wandel beinhaltet, nimmt der Grad des Wandels von der Ergänzung über die Übertragung bis zu Stillstand ab. Bei der Ersetzung handelt es sich um die Aufhebung von alten Regeln und die gleichzeitige Einführung einer neuen Regel. Dabei werden nicht nur die Settings und die Instrumente, sondern auch die Ziele, die mit einer Massnahme erreicht werden sollen, verändert. Bei der Ergänzung werden alte Massnahmen zwar nicht aufgehoben, aber neue Regeln (Settings und In-

<sup>98</sup> Auch in diesem Kapitel wird zu Gunsten einer besseren Lesbarkeit auf die Verwendung der weiblichen Form von Wandelagenten verzichtet. Unter Wandelagenten werden immer sowohl männliche als auch weibliche Wandelagentinnen verstanden.

strumente) eingeführt. Bei der Übertragung wird eine alte Massnahme zur Lösung eines neuen Problems herangezogen. Dabei werden lediglich minimale Änderungen an bestehenden Regeln vorgenommen (Settings). Beim Stillstand werden keine Anpassungen an bestehenden Regeln vorgenommen. In den 14 untersuchten Fällen waren alle vier Formen des Wandels beobachtbar (siehe Tabelle 61).

*Tabelle 61: Formen von Wandel in den 14 Fällen*

<b>Ersetzung</b> Münchenbuchsee Fall 2, Pieterlen, Hirzel, Courrendlin, Les Breuleux	<b>Übertragung</b> Münchenbuchsee Fall 3, Riggisberg, Mühlethurnen
<b>Ergänzung</b> Opfikon Fall 1	<b>Stillstand</b> Münchenbuchsee Fall 1, Opfikon Fall 2, Greifensee Fall 1, Greifensee Fall 2, Hagenbuch

In fünf der 14 untersuchten Fälle wurde die Form des Ersetzens einer politischen Massnahme beobachtet. Betrachtet man die fünf Fälle, bei denen es zur Ersetzung von Massnahmen kam, fällt auf, dass es sich in drei von fünf Fällen um die Institutionalisierung einer neuen Massnahme handelte und nicht um die Ersetzung einer bereits bestehenden Massnahme. So wurde in Pieterlen, Courrendlin und Les Breuleux eine Kita neu etabliert. In Münchenbuchsee Fall 2 sowie in Hirzel wurde eine bereits bestehende privat geführte Kita neu durch den Staat finanziert. Gleichzeitig wurden die bestehenden Angebote bei Tagesfamilien in den Fällen von Courrendlin, Les Breuleux und Münchenbuchsee Fall 2 durch die Einführung der Kita nicht abgeschafft. Trotzdem wurde in allen Fällen durch die Etablierung einer Kita eine neue Massnahme mit neuen Settings und Instrumenten eingeführt und die Ziele, die durch diese Massnahme erreicht werden sollten, änderten sich. In Hirzel beispielsweise erfolgte ein Wechsel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung<sup>99</sup>, was für eine Ergänzung sprechen würde. Erstmals wurden jedoch im Rahmen einer Kinderbetreuungsverordnung auch politische Ziele formuliert, die durch das Kinderbetreuungsangebot erreicht werden sollten (siehe Kapitel 6.11.4). Deshalb wird auch diese Veränderung als Ersetzung definiert.

Lediglich in einem Fall konnte eine Ergänzung beobachtet werden. In Opfikon Fall 1 wurden im Jahr 2009 nicht nur die finanziellen Mittel für Kita-Plätze erhöht, sondern es fand auch ein Wechsel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung statt (siehe Kapitel 6.9.6). Obwohl die staatliche Unterstützung einer neuen Kita in Opfikon Fall 1 zwar auf einer Subjektfinanzierung basierte, wurden die Betreuungsgutscheine durch ein durch die Gemeinde festgelegtes Kostendach beschränkt. Das heisst, die Anzahl Betreuungsgutscheine

<sup>99</sup> Während bei der Objektfinanzierung die Anbieter durch die öffentliche Hand finanziell unterstützt werden, wird bei der Subjektfinanzierung eine Finanzierung der Eltern vorgenommen. Bei der Objektfinanzierung wird durch die Gemeinde ein Kostendach für eine bestimmte Anzahl von Plätzen festgelegt. Bei der Subjektfinanzierung erhalten alle Erziehungsberechtigten entsprechend der Nachfrage Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung.

war beschränkt und es erfolgte (noch) keine nachfrageorientierte Finanzierung von Kita-Plätzen. Die Ziele, die mit der politischen Massnahme erreicht werden sollten, blieben konstant.

In drei der 14 Fälle konnte eine Übertragung beobachtet werden. In Riggisberg und in Mühlethurnen wurde im Rahmen des untersuchten Entscheidungsprozesses ein vorher bereits bestehendes, aber privat organisiertes Angebot bei Tagesfamilien in ein öffentliches Angebot überführt (siehe Kapitel 6.5.5 und Kapitel 6.6.5). Durch die staatliche Finanzierung wurden die Settings der Massnahme zwar verändert, nicht jedoch die Instrumente des Angebots. Politische Ziele, die mit dem Angebot erreicht werden sollten, wurden nicht formuliert. In Münchenbuchsee Fall 3 wurde die Finanzierung für das bereits bestehende Angebot von Tagesfamilien oder Kitas erhöht. Damit wurden die Settings der familienergänzenden Kinderbetreuung angepasst, ohne dass sich die Instrumente oder die Ziele der Politik veränderten.

In fünf von 14 Fällen kam es zu einem Stillstand. In Münchenbuchsee Fall 1 entschied sich das Volk bei einer Abstimmung im Jahr 1998 gegen die Etablierung einer Kita (siehe Kapitel 6.3.7). Auch in Greifensee und Hagenbuch kam es trotz politischen Vorstössen nicht zur Etablierung eines staatlich unterstützten Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung, weshalb von einem Stillstand gesprochen werden kann (siehe Kapitel 6.10.6 und Kapitel 6.12.5). In Opfikon Fall 2 erhöhten sich zwar die finanziellen Ausgaben für den Tagesfamilienverein über die Zeit hinweg, es gab jedoch keinen parlamentarischen Entscheidungsprozess. In Greifensee Fall 2 wurden die Ausgaben für den Tagesfamilienverein jedes Jahr variabel angepasst, ein kontinuierlicher Ausbau der finanziellen Mittel ist jedoch nicht erkennbar, und in den letzten Jahren wurden die Mittel tendenziell wieder gesenkt. In beiden Fällen konnte zwar kein finanzieller Stillstand, jedoch ein politischer Stillstand beobachtet werden. Es gab bezüglich einer Veränderung des Tagesfamilienvereins keinen politischen Entscheidungsprozess. Aus diesen Gründen wurden diese beiden Fälle der Form des Stillstands zugeordnet, obwohl sich die Form des Wandels in beiden Fällen zwischen einer Übertragung und einem Stillstand bewegte (siehe Kapitel 6.9.11 und Kapitel 6.10.11).

## 8.2 Hypothesentest

In den nächsten drei Unterkapiteln werden die drei in Kapitel 4.1.5 deduktiv hergeleiteten Hypothesen getestet.

### 8.2.1 Politisch-institutioneller Kontext

In einem ersten Analyseschritt wird der Zusammenhang zwischen den Kontextfaktoren und der Form des politischen Wandels untersucht (Hypothese H1, fett markiert in Abbildung 22). Gemäss Hypothese H1 wird erwartet, dass ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Problemdrucks und der Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo auf der einen Seite und der Form von Wandel auf der anderen Seite existiert. Konkret werden in einem Kontext in dem der Problemdruck hoch ist und wenige Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo existieren (das heisst in suburbanen Gemeinden zentralisierter Kantone), umfassendere Formen von Wandel erwartet, als wenn der Problemdruck tief ist und viele Vetomög-

lichkeiten für die Verteidiger des Status quo existieren (siehe Kapitel 4.1.5).

Abbildung 22: Analyseschritt I: Zusammenhang politisch-institutioneller Kontext – Form von Wandel (H1)

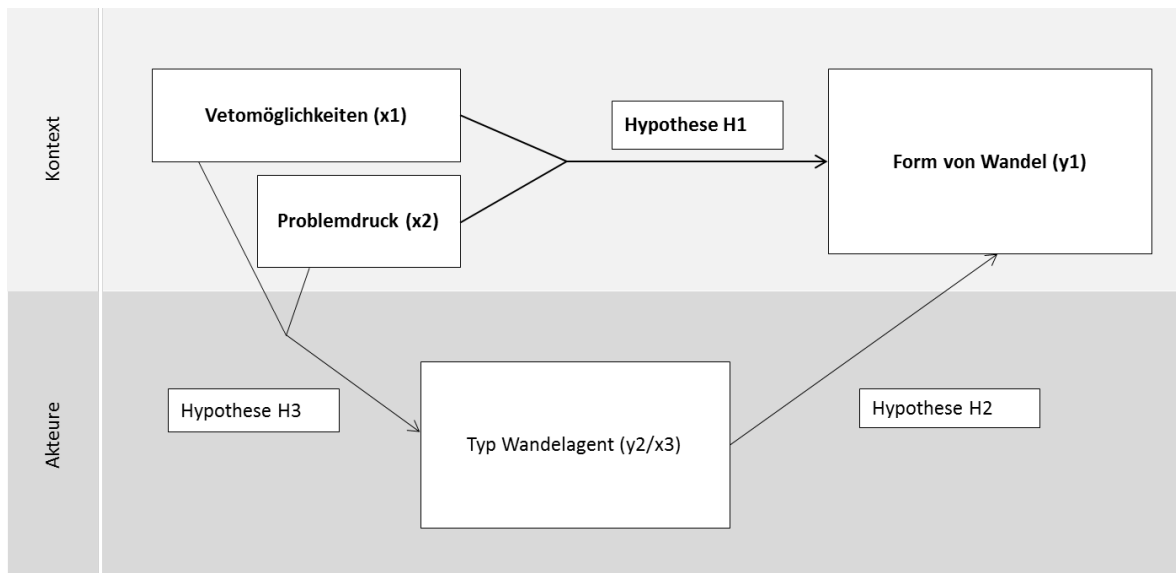


Tabelle 62 verdeutlicht die in einem bestimmten Kontext theoretisch zu erwartenden sowie die tatsächlich beobachteten Formen von Wandel. Die grau eingefärbten Fälle weichen von den theoretischen Erwartungen ab. In sieben der 14 Fälle, das heisst in 50 Prozent der Fälle, wurde in einem spezifischen Kontext die gemäss der Hypothese H1 erwartete Form von Wandel beobachtet.

Tabelle 62: Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Kontextfaktoren und Form von Wandel (H1)

	x1*	x2**	y1 erwartet	y1 beobachtet
Münchenbuchsee Fall 1	Wenige	hoch	Ersetzung	Stillstand
Münchenbuchsee Fall 2	Wenige	hoch	Ersetzung	Ersetzung
Münchenbuchsee Fall 3	Wenige	hoch	Ersetzung	Übertragung
Pieterlen	Wenige	hoch	Ersetzung	Ersetzung
Courrendlin	Wenige	hoch	Ersetzung	Ersetzung
Opfikon Fall 1	Viele	hoch	Ergänzung	Ergänzung
Opfikon Fall 2	Viele	hoch	Ergänzung	Stillstand
Greifensee Fall 1	Viele	hoch	Ergänzung	Stillstand
Greifensee Fall 2	Viele	hoch	Ergänzung	Stillstand
Riggisberg	Wenige	tief	Übertragung	Übertragung
Mühlethurnen	Wenige	tief	Übertragung	Übertragung
Les Breuleux	Wenige	tief	Übertragung	Ersetzung
Hirzel	Viele	tief	Stillstand	Ersetzung
Hagenbuch	Viele	tief	Stillstand	Stillstand

\*Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo, \*\*Problemdruck

Eine Ersetzung wäre gemäss H1a in fünf Fällen theoretisch zu erwarten gewesen (siehe Tabelle 62). In drei Fällen konnte diese theoretische Erwartung bestätigt werden (Münchenbuchsee Fall 2, Pieterlen, Courrendlin). Die Ergebnisse verdeutlichen, dass in allen Gemeinden, in denen der Problemdruck hoch war und wenige Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo existierten (Münchenbuchsee Fall 2, Pieterlen und Courrendlin), über die Zeit hinweg eine Ersetzung der Massnahmen zu beobachten war. In allen drei Fällen etablierte sich über die Zeit eine Kita. Damit wurde eine neue Massnahme, mit neuen Instrumenten, Settings und Zielen, institutionalisiert.

In Münchenbuchsee Fall 1 und Fall 3 war ein Stillstand respektive eine Übertragung zu beobachten, obwohl eine Ersetzung theoretisch erwartet worden wäre. In Münchenbuchsee Fall 1 scheiterte eine Volksinitiative zur Etablierung einer Kita an der Urne, was zu einem Stillstand führte. In Münchenbuchsee Fall 3 wurden die finanziellen Mittel für den Tagesfamilienverein im Verlauf des Untersuchungszeitraums erhöht. Durch diese Anpassung der Settings kann von einer Übertragung gesprochen werden.

Überraschenderweise war eine Ersetzung auch in Hirzel und Les Breuleux zu beobachten. Beide Fälle weisen Kontextfaktoren auf, gemäss denen eine Ersetzung theoretisch nicht erwartet wird. In Hirzel wäre aufgrund der Kontextfaktoren (tiefer Problemdruck und viele Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status Quo) theoretisch ein Stillstand zu erwarten gewesen, in Les Breuleux eine Übertragung.

Gemäss H1b wird eine Ergänzung in vier Fällen theoretisch erwartet (siehe Tabelle 62). Eine Ergänzung konnte jedoch lediglich in einem Fall beobachtet werden (Opfikon Fall 1). In Opfikon Fall 2, Greifensee Fall 1 und 2 konnte anstelle einer Ersetzung ein Stillstand beobachtet werden. In Greifensee Fall 1 wurde die Institutionalisierung einer Kita trotz politischen Vorstössen abgelehnt. Sowohl in Opfikon Fall 2 als auch in Greifensee Fall 2 erhöhten sich zwar die finanziellen Mittel für den Tagesfamilienverein, diese Erhöhung wurde jedoch nicht im Rahmen eines politischen Entscheidungsprozesses vorgenommen. Es kam zu politischem Stillstand (siehe Kapitel 6.9.11 und Kapitel 6.10.11). In allen drei Fällen waren die Veränderungen weniger umfassend, als theoretisch zu erwarten war.

In den drei Fällen Riggisberg, Mühlethurnen und Les Breuleux wäre gemäss Hypothese H1c eine Übertragung erwartet worden. Eine Übertragung konnte in zwei der drei Fälle (Riggisberg und Mühlethurnen) beobachtet werden. In beiden Fällen wurde das bestehende System der familiär-nachbarschaftlichen Kinderbetreuung neu staatlich unterstützt. In beiden Fällen schlossen sich die Gemeinden dem Tagesfamilienverein Gantrisch an (siehe Kapitel 6.5.1 und Kapitel 6.6.1). Dass in Les Breuleux durch die Institutionalisierung einer Kita eine Ersetzung beobachtet werden konnte, ist theoretisch unerwartet.

Gemäss H1d wird in zwei Fällen (Hirzel und Hagenbuch) ein Stillstand erwartet. In Hagenbuch war die politische Forderung nach der Etablierung eines Mittagstischs erfolglos. Der Entscheidungsprozess endete mit einem Stillstand (siehe Kapitel 6.12.5). In Hirzel konnte eine Ersetzung von Betreuungsmassnahmen beobachtet werden (siehe Kapitel 6.11.5). Dass im Fall Hirzel mit einer Ersetzung die umfassendste Form von Wandel beobachtet werden konnte, überrascht besonders: Eine Ersetzung von Massnahmen wird ge-

mäss Hypothese H1 lediglich unter den entgegengesetzten Kontextbedingungen (hoher Problemdruck und wenige Vetmöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo) erwartet.

In der Hälfte der Fälle konnte der in Hypothese H1 postulierte Zusammenhang, wonach in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenigen Vetmöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo umfassendere Formen von Wandel erwartet werden können als in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetmöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo, beobachtet werden. Graphisch dargestellt, können die folgenden Abweichungen von den theoretischen Erwartungen der Hypothese H1 beobachtet werden (siehe Abbildung 23 und Abbildung 24). In den zwei Abbildungen wird verdeutlicht, welche Formen von Wandel in allen Fällen theoretisch zu erwarten wären und welchem Kontext die tatsächlich beobachteten Formen von Wandel entsprechen. Die grau markierten Fälle entsprechen den Beobachtungen, die schwarz markierten den theoretischen Erwartungen. Abweichungen von den theoretischen Erwartungen werden mit einem Pfeil gekennzeichnet. Abbildung 23 zeigt die theoretischen Abweichungen dieser Fälle, bei denen theoretisch eine Ersetzung oder eine Ergänzung erwartet wird. In Abbildung 24 sind die Abweichungen der Fälle dargestellt, bei denen theoretisch eine Übertragung respektive Stillstand zu erwarten war.

Abbildung 23: Abweichungen von den theoretischen Erwartungen bei Ersetzung und Ergänzung

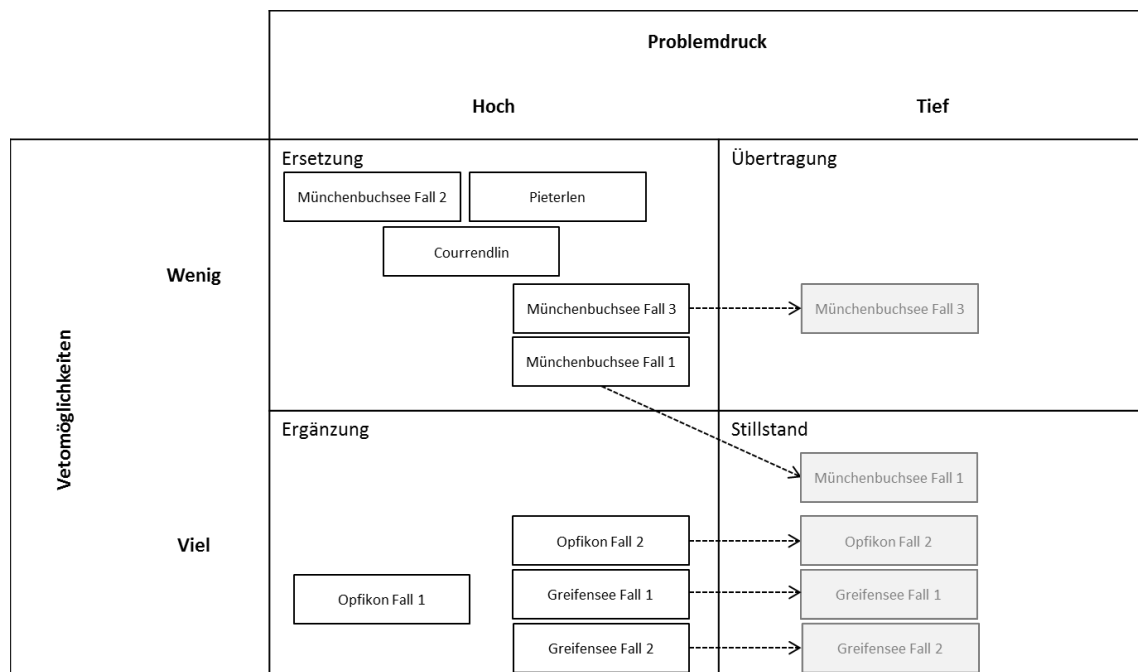
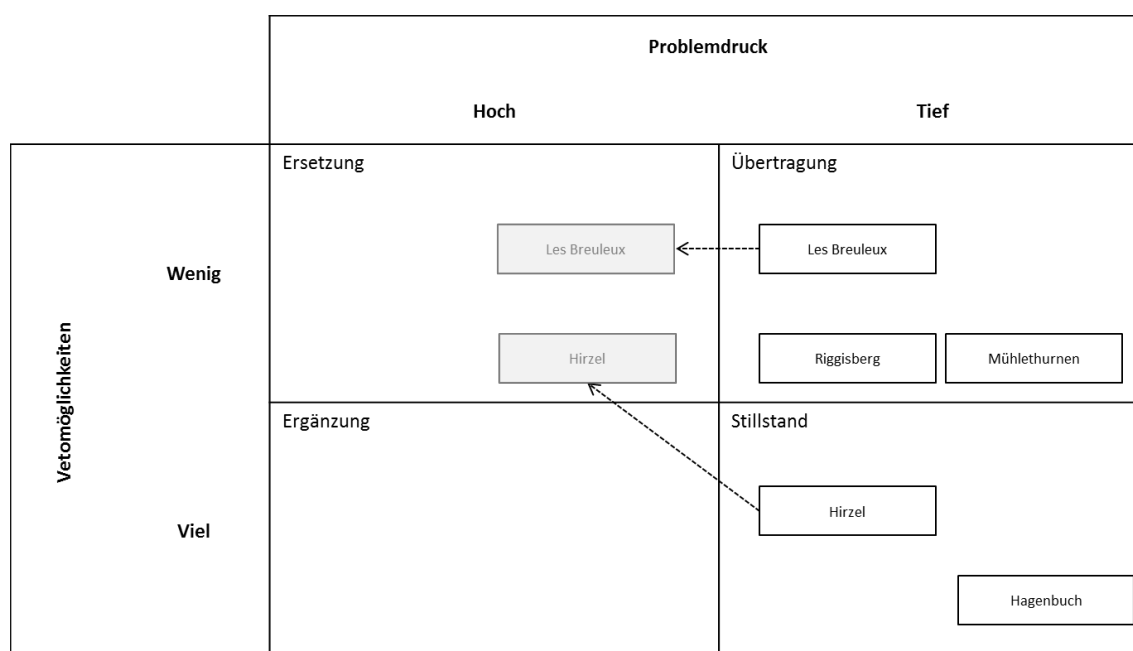


Abbildung 24: Abweichungen von den theoretischen Erwartungen bei Übertragung und Stillstand



Die Fälle, die den theoretischen Erwartungen entsprachen, konnten mehrheitlich in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo (suburbane Gemeinden in zentralisierten Kantonen, siehe Tabelle 63) sowie in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo beobachtet werden (in ländlichen Gemeinden zentralisierter Kantone).

Tabelle 63: Resultate zu Hypothese H1

		Form von Wandel		Total
		Wie erwartet	Abweichend	
Politisch-institutioneller Kontext	Suburban, zentralisiert	3 (60%)	2 (40%)	5 (100%)
	Suburban, dezentralisiert	1 (25%)	3 (75%)	4 (100%)
	Ländlich, zentralisiert	2 (66%)	1 (33%)	3 (100%)
	Ländlich, dezentralisiert	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)

Die Resultate verdeutlichen weiter, dass die umfassendsten Formen von Wandel mehrheitlich und häufiger in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo beobachtet werden konnten als in allen anderen Kontexten (siehe Tabelle 64). Allerdings existiert auch in den ländlichen Gemeinden ein unerwartet hoher Anteil an Ersetzungen. Umgekehrt war es zudem nicht so, dass in ländlichen Gemeinden häufiger wenig umfassende Formen des Wandels (Übertragung, Stillstand) zu beobachten waren als in suburbanen Gemeinden.



Tabelle 64: Verteilung der Formen von Wandel in den vier Kontextsituationen, Darstellung I

		Politisch institutioneller Kontext			
		Suburban, zentralisiert	Suburban, dezentralisiert	Ländlich, zentralisiert	Ländlich, dezentralisiert
Form von Wandel	Ersetzung	3 (60%)	0 (0%)	1 (33%)	1 (50%)
	Ergänzung	0 (0%)	1 (25%)	0 (0%)	0 (0%)
	Übertragung	1 (20%)	0 (0%)	2 (66%)	0 (0%)
	Stillstand	1 (20%)	3 (75%)	0 (0%)	1 (50%)
Total		5 (100%)	4 (100%)	3 (100%)	2 (100%)

Umfassendere Formen von Wandel (Ersetzung, Ergänzung) waren zudem häufiger in suburbanen Gemeinden zu beobachten als in ländlichen Gemeinden (siehe Tabelle 64). Des Weiteren konnte in suburbanen Gemeinden zentralisierter Kantone häufiger eine Ersetzung als eine Ergänzung beobachtet werden, in suburbanen Gemeinden dezentralisierter Kantone hingegen häufiger Ergänzungen als Ersetzungen. Zudem zeigen die Resultate, dass in ländlichen Gemeinden dezentralisierter Kantone häufiger Stillstand als Übertragung beobachtet werden kann, während es in ländlichen Gemeinden zentralisierter Kantone genau umgekehrt ist. Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass der in Hypothese H1 postulierte Zusammenhang tendenziell bestätigt werden konnte. Die in den einzelnen Kontexten erwarteten Formen von Wandel gemäss H1a bis H1d konnten zwar durchschnittlich lediglich in der Hälfte der Fälle beobachtet werden, trotzdem konnten die erwarteten Formen des Wandels im je theoretisch erwarteten Kontext gemäss H1a bis H1d am häufigsten beobachtet werden. Dies trifft für alle Kontexte zu, ausser für Stillstand in ländlichen Gemeinden dezentralisierter Kantone. Dieses Ergebnis ist in Tabelle 65 mit grau markiert.

Tabelle 65: Verteilung der Formen von Wandel in den vier Kontextsituationen, Darstellung II

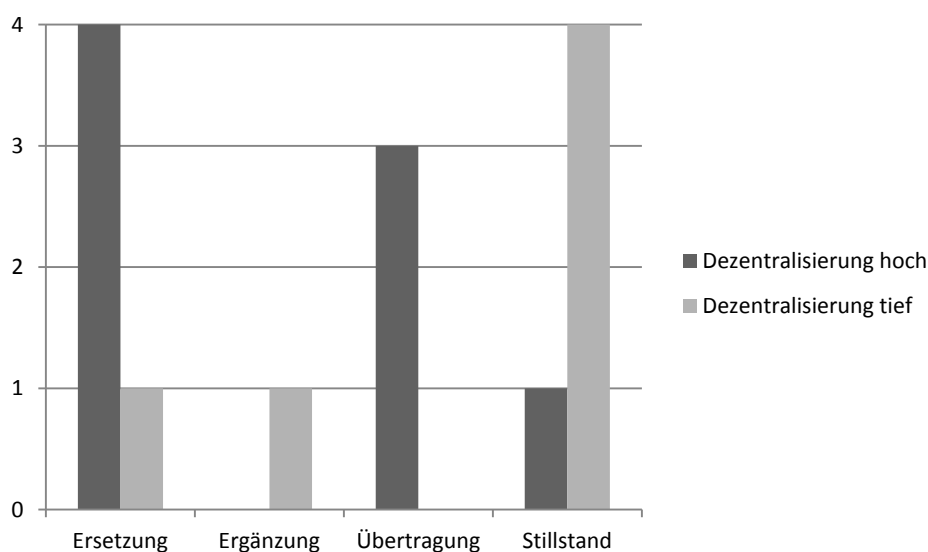
		Politisch institutioneller Kontext				Total
		Suburban, zentralisiert	Suburban, dezentralisiert	Ländlich, zentralisiert	Ländlich, dezentralisiert	
Form von Wandel	Ersetzung	3 (60%)	0 (0%)	1 (20%)	1 (20%)	5 (100%)
	Ergänzung	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)
	Übertragung	1 (33%)	0 (0%)	2 (66%)	0 (0%)	3 (100%)
	Stillstand	1 (20%)	3 (60%)	0 (0%)	1 (20%)	5 (100%)

Wie gemäss H1a bis H1d theoretisch erwartet, konnten umfassendere Formen des Wandels in Gemeinden mit hohem Problemdruck häufiger beobachtet werden, als in Gemeinden mit tiefem Problemdruck. In suburbanen sowie ländlichen Gemeinden waren umfassendere Formen des Wandels häufiger in zentralisierten

Kantonen zu beobachten als in dezentralisierten. Allerdings wurde der postulierte Zusammenhang von Hypothese H1 durchschnittlich lediglich in der Hälfte der Fälle beobachtet werden. Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass die Höhe des Problemdrucks sowie die Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo nicht ausreichen, um die unterschiedlichen Formen von Wandel in den untersuchten Fällen zu erklären. Betrachtet man den Einfluss der beiden Kontextfaktoren separat, fällt auf, dass die Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo, und damit der Dezentalisierungsgrad, einen stärkeren Einfluss auf die abhängige Variable aufweist als die Höhe des Problemdrucks.

Ersetzung und Übertragung, die gemäss Hypothese H1 in einem Kontext hoher Zentralisierung zu erwarten sind, konnten in sieben der acht Fälle zentraler Kantone beobachtet werden (siehe Abbildung 25). Auch in den Fällen dezentraler Gemeinden entsprachen die Erwartungen in fünf der sechs Fälle den theoretischen Erwartungen (Stillstand, Ergänzung). In zwölf der 14 Fälle und somit bei 85 Prozent der Fälle konnte der theoretisch postulierte Zusammenhang zwischen der Anzahl Veto-Punkte für die Verteidiger des Status quo und Formen von Wandel beobachtet werden.

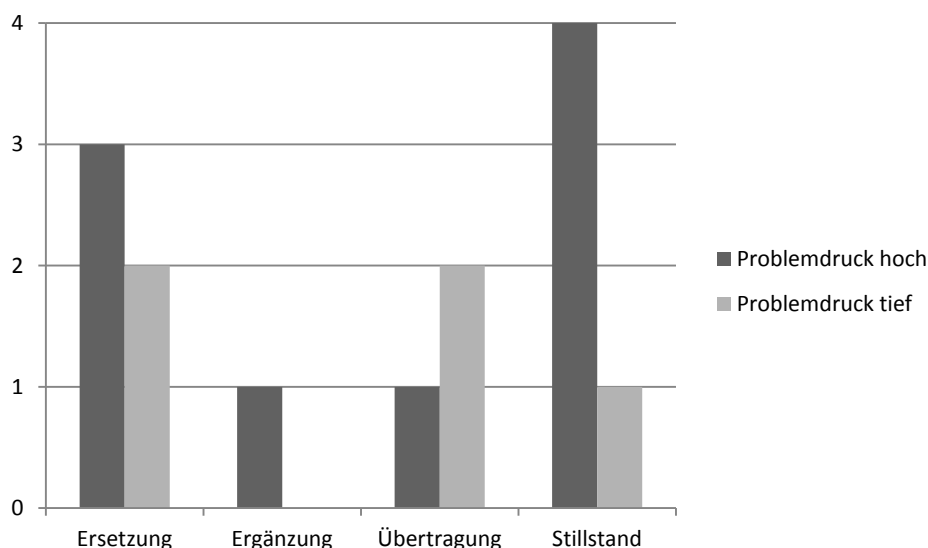
Abbildung 25: Zusammenhang zwischen Dezentalisierungsgrad und Form von Wandel (Anzahl Fälle)



Die erwarteten Formen von Wandel in Kontexten mit hohem Problemdruck (Ersetzung und Ergänzung) konnten lediglich in vier der acht Fälle beobachtet werden (siehe Abbildung 26). Trotz hohem Problemdruck konnte in vier der acht Fälle ein Stillstand beobachtet werden. In zwei der fünf Fälle entsprach die Form von Wandel zudem nicht der erwarteten Form von Wandel in einem Kontext mit tiefem Problemdruck (Übertragung, Stillstand). Trotz tiefem Problemdruck konnte in zwei der fünf Fälle eine Ersetzung

beobachtet werden. Der theoretisch postulierte Zusammenhang zwischen dem Problemdruck und der Form von Wandel konnte in acht der 14 Fälle und somit in 57 Prozent der Fälle beobachtet werden.

Abbildung 26: Zusammenhang zwischen Problemdruck und Form von Wandel (Anzahl Fälle)



Die Resultate verdeutlichen, dass in den zwei Fällen Hirzel und Les Breuleux durch die Etablierung einer Kita umfassendere Formen von Wandel und in den fünf Fällen Münchenbuchsee Fall 1 und Fall 3, Opfikon Fall 1, Greifensee Fall 1 und Fall 2 mit einem minimalen Ausbau der Institution der Tagesfamilien weniger umfassende Änderungen beobachtet wurden, als gemäss Hypothese H1 theoretisch zu erwarten war (siehe Tabelle 66). Es stellt sich die Frage, wie diese von den theoretischen Erwartungen abweichenden Formen von Wandel erklärt werden können. Zur Klärung dieser Frage begeben wir uns in einem zweiten Analyseschritt, der im nächsten Unterkapitel präsentiert wird, auf die Ebene der Akteure.

Tabelle 66: Zusammenhang zwischen Kontext und Form von Wandel

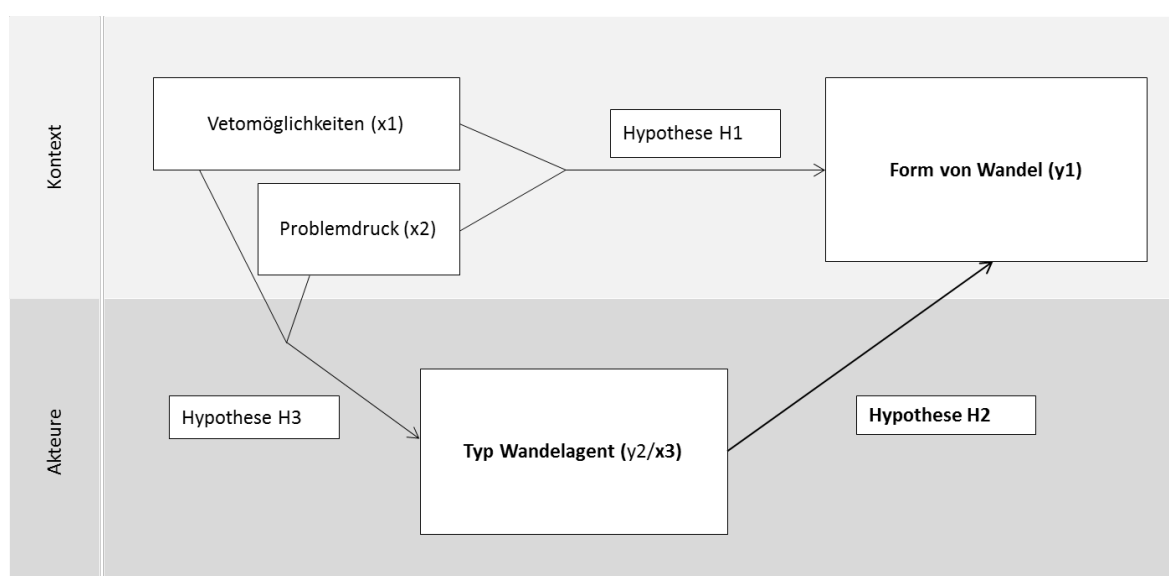
		Form von Wandel			Total
		Wie erwartet	Umfassender als erwartet	Weniger umfassend als erwartet	
Politisch-institutioneller Kontext	Förderlich*	3 (60%)	0 (0%)	2 (40%)	5 (100%)
	Teilweise förderlich**	1 (25%)	0 (0%)	3 (75%)	4 (100%)
	Teilweise förderlich***	2 (66%)	1 (33%)	0 (0%)	3 (100%)
	Nicht förderlich****	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)	2 (100%)

\*hoher Problemdruck tiefer Dezentralisierungsgrad, \*\*hoher Problemdruck hoher Dezentralisierungsgrad, \*\*\*tiefer Problemdruck tiefer Dezentralisierungsgrad, \*\*\*\*tiefer Problemdruck hoher Dezentralisierungsgrad.

### 8.2.2 Typen von Wandelagenten

In diesem Kapitel wird der Zusammenhang zwischen Typ von Wandelagent und Form von Wandel untersucht (Hypothese H2, fett markiert in Abbildung 27). Gemäss Hypothese H2 wird erwartet, dass unterschiedliche Typen von Wandelagenten zu unterschiedlichen Formen von Wandel führen. Konkret wird erwartet, dass stark engagierte Wandelagenten mit radikalen Wandelabsichten zu umfassenderen Formen von Wandel führen als wenig engagierte Wandelagenten mit wenig radikalen Wandelabsichten (siehe Kapitel 4.1.5).

Abbildung 27: Analyseschritt II: Zusammenhang Typ Wandelagent – Form von Wandel (H2)



Im Folgenden wird zuerst die unabhängige Variable  $x_3$ , die vier Typen von Wandelagenten mit den ihnen inhärenten Strategien, vergleichend beschrieben. Im Anschluss wird der Zusammenhang der Hypothese H2 getestet.

In acht Fällen konnten offene Angreifer beobachtet werden (Münchenbuchsee Fall 1, Münchenbuchsee Fall 2, Pieterlen, Greifensee Fall 1, Hirzel, Hagenbuch, Courrendlin, Les Breuleux). Die Wandelagenten forderten in diesen Fällen in der Öffentlichkeit gut wahrnehmbar eine Veränderung und sie setzten sich mit privaten Ressourcen für ihr Anliegen ein. Dies zeigte sich beispielsweise in Münchenbuchsee Fall 2, wo eine Gemeinderätin einen Verein zur Etablierung einer privaten Kita gründete (siehe Kapitel 6.3.9). In der Gemeinde Hirzel setzte sich ein Mitglied der Sozialbehörde mit privaten Ressourcen, die das von Amtes wegen zu erwartende Engagement bei weitem übertrafen, für die Etablierung einer neuen Kinderbetreuungsverordnung ein (siehe Kapitel 6.11.3). In allen acht Fällen wollten die Wandelagenten die bestehenden Institutionen nicht erhalten, sondern eine neue Massnahme einführen. In sieben der acht Fälle forderten die offenen Angreifer die Institutionalisierung eines hoch professionalisierten Angebots der Kinderbetreuung in einer

Kita. In Hagenbuch wurde die Institutionalisierung eines Mittagstischs für Kinder im vor- und schulischen Alter gefordert.

In sechs dieser acht Fälle (Münchenbuchsee Fall 1, Münchenbuchsee Fall 2, Pieterlen, Hirzel, Courrendlin, Les Breuleux) verfolgten die Wandelagenten die Strategie, eine Reformbewegung zu etablieren (siehe Tabelle 67). In vier Fällen versuchten die Wandelagenten durch verschiedene Handlungen, Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren. Im Münchenbuchsee Fall 2 wurden für die Besetzung des Vorstandes strategisch Verteidiger des Status quo angefragt. Mittels Öffentlichkeitsarbeit sollte die private Kita bei der lokalen Bevölkerung bekannt gemacht werden, und die Wandelagenten führten zahlreiche Gespräche mit Vertretern des Gemeinderats. Gleichzeitig wurde strategisch Bezug genommen auf einen Arbeitsmarkt-Frame, und nicht nur auf einen Gleichstellungs- und sozial-integrativen Frame (siehe Kapitel 6.3.9 und Kapitel 6.3.12). In Hirzel haben die Wandelagenten strategisch nach Verbündeten gesucht, zuerst bei der Schulpflege, dann im Gemeinderat und schlussendlich vor der Gemeindeversammlung in der Bevölkerung (siehe Kapitel 6.11.3). Erst als das Anliegen mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame legitimiert wurde, konnten auch Verteidiger des Status quo hinter dem Projekt stehen. Auch im Fall von Pieterlen und Courrendlin versuchten die Wandelagenten mittels verschiedener Aktionen, Verbündete für ihr Anliegen zu finden. In Pieterlen wurden mit Bezug auf einen sozial-integrativen sowie einen Arbeitsmarkt-Frame Vertreterinnen der FDP für das Anliegen mobilisiert (siehe Kapitel 6.4.3). In Courrendlin versuchten die Wandelagenten durch etliche Gespräche in der Bevölkerung, Verbündete für ihr Reformvorhaben zu mobilisieren (siehe Kapitel 6.15.3).

In zwei Fällen war die Strategie zur Etablierung einer Reformkoalition zwar ersichtlich, jedoch wie im Fall von Les Breuleux schwach ausgeprägt (siehe Kapitel 6.16.3). In Münchenbuchsee Fall 1 unternahmen die Wandelagenten wenige strategische Handlungen, um Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren (siehe Kapitel 6.3.4 und Kapitel 6.3.7). Zudem fällt auf, dass sich die Wandelagenten in diesem Fall zur Legitimierung ihres Anliegens stark auf einen Gleichstellungs-Frame bezogen. Verbündete wurden vor allem bei Personen mit gleichen Interessen gesucht.

In zwei Fällen verfolgten die Wandelagenten nicht die für offene Angreifer typische Strategie (Greifensee Fall 1, Hagenbuch). In Greifensee Fall 1 stellten verschiedene Wandelagenten isolierte Anträge an den Gemeinderat betreffend die Institutionalisierung einer Kita. Keiner dieser Wandelagenten verfolgte die Strategie, weitere Akteure für ihr Anliegen zu mobilisieren. Zudem haben sie sich auch untereinander weder koordiniert noch unterstützt. Die Forderungen nach Wandel der jeweiligen Wandelagenten in Greifensee Fall 1 erscheinen daher als individuelle und damit isolierte Angriffsversuche (siehe Kapitel 6.10.4 und Kapitel 6.10.7). Bei den offenen Angreifern in Hagenbuch können keine Handlungen beobachtet werden, die darauf schliessen lassen, dass der Wandelagent eine Strategie verfolgte (siehe Kapitel 6.12.3).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die offenen Angreifer lediglich in fünf der acht Fälle eine für sie typische Strategie verfolgten (siehe Tabelle 67). In diesen Fällen versuchten die Wandelagenten durch verschiedene strategische Handlungen, Verbündete für ihr Anliegen zu finden und eine Reformbewegung zu etablieren. Zu diesen Handlungen gehörte erstens die strategische und gezielte Suche nach Verbündeten

für ihre Anliegen im gegnerischen Lager (Münchenbuchsee Fall 2 Kapitel 6.3.9, Hirzel Kapitel 6.11.3). In vier der fünf Fälle bezogen sich die Wandelagenten zweitens auf verschiedene Frames zur Legitimierung ihres Anliegens. Sowohl die Aktivierung von Frauen für den Arbeitsmarkt als auch die soziale, kulturelle und sprachliche Integration von Kindern bereits im vorschulischen Alter stellte einen wichtigen Frame für die Wandelagenten dar. Mittels der familienergänzenden Kinderbetreuung sollte die sprachliche, kulturelle sowie soziale Integration von Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern und/oder mit Migrationshintergrund in die Schule verbessert und ein späterer Berufseinstieg erleichtert werden. Diese Integration kann langfristig zu einer Reduktion der Sozialhilfekosten in den Gemeinden beitragen. Der Bezug auf lediglich einen Gleichstellungs-Frame, wie im Fall von Münchenbuchsee 1, wurde von den Wandelagenten als kontraproduktiv bezeichnet (siehe Kapitel 6.3.7). In drei Fällen konnten zwar offene Angreifer beobachtet werden, diese verfolgten jedoch eine für sie untypische Strategie (grau markiert in Tabelle 67).

Tabelle 67: Theoretisch erwartete versus beobachtete Wandelagenten und deren Strategien; offene Angreifer

	Münchenbuchsee Fall 1	Münchenbuchsee Fall 1	Pieterlen	Greifensee Fall 1	Hirzel	Hagenbuch	Courrendlin	Les Breuleux
Beobachteter Typ Wandelagent	Offene Angreifer	Offene Angreifer	Offene Angreifer	Offene Angreifer	Offene Angreifer	Offene Angreifer	Offene Angreifer	Offene Angreifer
Theoretisch erwartete Strategie	Bewegung	Bewegung	Bewegung	Bewegung	Bewegung	Bewegung	Bewegung	Bewegung
Empirisch beobachtete Strategie	Schwache Bewegung	Bewegung	Bewegung	Individuelle Angriffe ohne Bewegung	Bewegung	Nicht ersichtlich	Bewegung	Bewegung

Verdeckte Angreifer konnten lediglich in Opfikon Fall 1 beobachtet werden. Den Wandelagenten in Opfikon Fall 1 war ein Ausbau im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ein zentrales Anliegen. Sie ergriffen aber nicht von sich aus die Initiative, um Wandel zu induzieren (siehe Kapitel 6.9.4). Gemäss ihrer Darstellung stellte ihr Engagement eine Reaktion auf steigenden Druck aus der Bevölkerung respektive der Anfragen zur Finanzierung von Kita-Plätzen von privaten Anbietern dar. Die Wandelagenten wollten die bestehenden Institutionen nicht in der existierenden Form erhalten, sie wollten diese jedoch verändern und der steigenden Nachfrage anpassen.

Den Wandelagenten war durchaus bewusst, dass eine grosse Nachfrage nach Kita-Plätzen existierte. Trotzdem forderten sie nicht offen einen radikalen Wandel. Vielmehr verfolgten sie die Strategie vor einer öffentlichen Forderung nach Wandel, die politischen Akteure für das Thema zu sensibilisieren (siehe Kapitel 6.9.4). Die Wandelagenten in Opfikon Fall 1 versuchten durch Sensibilisierungsmassnahmen, die Unterstützung für einen Ausbau im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu vergrössern. Im Vorfeld der politischen Entscheide lobbyierten sie bei verschiedenen zentralen Akteuren für ihr Anliegen. Sie hielten bei den parlamentarischen Kommissionen und beim Gewerbeverband Vorträge. Sie arbeiteten im Hin-

tergrund und versuchten mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame, die Akteure davon zu überzeugen, dass eine Investition in die frühkindliche Bildung dazu beiträgt, die Ausgaben der Stadt Opfikon im Sozialbereich langfristig zu senken. Damit versuchten die Wandelagenten, die Verteidiger des Status quo von einem Ausbau des Kita-Angebots zu überzeugen.

In drei Fällen konnten Opportunisten beobachtet werden (Münchenbuchsee Fall 3, Riggisberg, Mühlethurnen).<sup>100</sup> In all diesen Fällen ergriffen die Wandelagenten weder von sich aus die Initiative für Wandel, noch setzten sie private Ressourcen dafür ein. In Riggisberg und Mühlethurnen wurde das Thema erst dann auf die politische Agenda gesetzt, als Anbieter der familienergänzenden Kinderbetreuung mit der Anfrage nach finanzieller Unterstützung ihres Angebots an die Gemeinde herantraten (siehe Kapitel 6.5.3 und Kapitel 6.6.3). Die Ergebnisse aus den Fallstudien verdeutlichen, dass die Wandelagenten in allen drei Fällen keine fixe Einstellung betreffend Wandel aufwiesen. In Riggisberg beispielsweise wies der Wandelagent im Interview zwar darauf hin, dass die Nachfrage nach einem Angebot in den letzten Jahren aufgrund sozioökonomischer Veränderungen in der Gesellschaft gestiegen sei, gleichzeitig betonte er aber immer wieder, dass in der Gemeinde Riggisberg eine solche Nachfrage noch nicht bestehe, weil die nachbarschaftlich-familiäre Betreuung noch funktioniere (siehe Kapitel 6.5.3). In Münchenbuchsee Fall 3 (und Greifensee Fall 2) wurde aus den Interviews nicht eindeutig ersichtlich, wie die Einstellung der Wandelagenten bezüglich einem Wandel im Bereich der Tagesfamilien war (siehe Kapitel 6.3.14). Sie bekämpften zwar einen Ausbau des Tagesfamilienvereins nicht, gleichzeitig bleibt jedoch unklar, ob sie diese Institution erhalten wollten oder nicht.

In Riggisberg und Mühlethurnen verfolgten die Wandelagenten die Strategie, möglichst minimale Forderungen nach Wandel zu stellen, um damit eine Konfrontation mit den Verteidigern des Status quo zu vermeiden. Das bestehende System der nachbarschaftlich-familiären Kinderbetreuung sollte in Riggisberg und Mühlethurnen durch die Gemeinde finanziell unterstützt werden. Diese Form von Wandel beinhaltete keine radikale Veränderung zum bestehenden Modell der familiären Betreuung von Kindern durch Frauen und stellte zudem eine kostengünstige Variante dar (siehe Kapitel 6.5.6 und Kapitel 6.6.6). In Münchenbuchsee Fall 3 (und Greifensee Fall 2) kann keine wirkliche Strategie der Opportunisten beobachtet werden. Das Vorgehen der Herausforderer des Status quo in Bezug auf den Tagesfamilienverein kann in diesem Fall als eine Reaktion auf den nicht erfolgten Ausbau im Bereich der Kitas interpretiert werden (Münchenbuchsee Fall 1, Greifensee Fall 1). Weil die Herausforderer des Status quo für einen Ausbau im Bereich der Kitas keine Mehrheitskoalition etablieren konnten, erschien es den Wandelagenten als opportun, eine minimale Anpassung der Angebote bei Tagesfamilien zu unterstützen. Eine solche Veränderung wurde von den Verteidigern des Status quo nicht bekämpft und war daher mehrheitsfähig (siehe Kapitel 6.3.17 und Kapitel 6.10.12).

<sup>100</sup> Auch in Greifensee Fall 2 existierten neben den Symbionten Opportunisten. Da sich jedoch die Symbionten in Bezug auf den politischen Entscheid durchsetzen werden die Wandelagenten in diesem Fall als Symbionten bezeichnet (siehe Kapitel 6.10.9).

Symbionten konnten in Opfikon Fall 2 und Greifensee Fall 2 beobachtet werden.<sup>101</sup> Mit Bezug auf traditionelle Familienwerte unterstützten die Verteidiger des Status quo den unveränderten Erhalt der Tagesfamilien. Durch dieses Verhalten wurden die Wandelagenten zu Parasiten des Systems der Tagesfamilien (siehe Kapitel 6.9.12 und Kapitel 6.10.12). Weil aufgrund des langwierigen verdeckten Angriffs der Wandelagenten in Opfikon Fall 1 kein angemessener Ausbau im Bereich der Kita erreicht wurde, mussten die Wandelagenten darauf ausweichen, das Angebot von Tagesfamilien auszunutzen. Das Angebot bei Tagesfamilien konnte nur mit Mühe der rasant ansteigenden Nachfrage nach Betreuungsplätzen angepasst werden, und es kam zu Überforderungserscheinungen bei den Angestellten des Tagesfamilienvereins. Trotzdem wurde durch die Wandelagenten keine Veränderung der Institution angestrebt. Die Wandelagenten wollten den Tagesfamilienverein in der bestehenden Form unbedingt erhalten, weil dieser ein kostengünstiges Substitut für die fehlenden Kita-Plätzen darstellte. Die Wandelagenten aus Opfikon Fall 1 wurden zu (unge wollten) Parasiten der Institution der Tagesfamilien in Opfikon Fall 2.

In Greifensee Fall 2 (und Münchenbuchsee Fall 3) verfolgten die Wandelagenten die Strategie, das bestehende System der Tagesfamilien in unveränderter Form zur Lösung neuer Probleme heranzuziehen. Aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Greifensee forderten sie von den Tagesmüttern, dass diese bis zu fünf Kinder gleichzeitig in ihren eigenen Haushalten betreuen sollten (siehe Kapitel 6.10.9). Gleichzeitig forderten sie jedoch keine Anpassung bestehender Strukturen an die veränderten Bedingungen. Die Verteidiger des Status quo verfolgten die Strategie, auf die steigende Nachfrage nach Betreuungsplätzen mit einem Angebot zu reagieren, das am ehesten ihrem traditionellen Familienbild entsprach. In Greifensee Fall 2 (und Münchenbuchsee Fall 3) verfolgten die Wandelagenten mit ihrem parasitären Verhalten in Bezug auf den Tagesfamilienverein die Strategie, das bestehende System auszunutzen. Der Erhalt traditioneller Familienstrukturen entsprach ihren Präferenzen. Verdeckte Angreifer, Opportunisten und Symbionten verfolgten in allen untersuchten Fällen die für Sie typische Strategie (siehe Tabelle 68).

<sup>101</sup> Symbionten konnten auch in Münchenbuchsee Fall 3 beobachtet werden. Da sich jedoch die Opportunisten in Bezug auf den politischen Entscheid durchsetzten, werden die Wandelagenten in diesem Fall als Opportunisten bezeichnet (siehe Kapitel 6.3.14).



*Tabelle 68: Theoretisch erwartete versus beobachtete Wandelagenten und deren Strategien; verdeckte Angreifer, Opportunisten und Symbionten*

	<b>Opfikon Fall 1</b>	<b>Münchenbuchsee Fall 3</b>	<b>Riggisberg</b>	<b>Mühlethurnen</b>	<b>Opfikon Fall 2</b>	<b>Greifensee Fall 2</b>
Beobachteter Typ Wandelagent	Verdeckte Angreifer	Opportunisten/Symbionten	Opportunisten	Opportunisten	Symbionten	Symbionten/Opportunisten
Theoretisch erwartete Strategie	Vorbereitung von Reformen im Hintergrund	Neuorientierung im Stillen	Neuorientierung im Stillen	Neuorientierung im Stillen	Ausnützen des bestehenden Systems	Ausnützen des bestehenden Systems
Empirisch beobachtete Strategie	Sensibilisierungsmassnahmen hinter den politischen Entscheidungsbühnen	Neuorientierung im Stillen	Neuorientierung im Stillen	Neuorientierung im Stillen	Ausnützen des bestehenden Systems	Ausnützen des bestehenden Systems

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in den untersuchten Fällen alle theoretisch erwarteten Typen von Wandelagenten beobachtet werden konnten. Während offene Angreifer in acht Fällen beobachtbar waren, konnten verdeckte Angreifer lediglich in einem Fall beobachtet werden (siehe Tabelle 69). In drei Fällen existierten Opportunisten und in zwei Fällen können die Wandelagenten als Symbionten bezeichnet werden. In zwei Fällen (Münchenbuchsee Fall 3 und Greifensee Fall 2) war eine Kombination von Opportunisten und Symbionten zu beobachten. Auffällig ist weiter, dass die Wandelagenten in drei Fällen eine für sie untypische Strategie verfolgten (Münchenbuchsee Fall 1, Hagenbuch, Les Breuleux siehe Tabelle 67). Mit einem starken Bezug auf einen Gleichstellungs-Frame verfolgten die Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 1 die Strategie, Verbündete mit gleichen Interessen (Frauen und Männer mit Vereinbarkeitsproblemen) für ihr Anliegen zu finden (siehe Kapitel 6.3.4). In Les Breuleux war die Strategie der Etablierung einer Reformbewegung zwar ersichtlich, jedoch wenig stark ausgeprägt (siehe Kapitel 6.16.3).

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen dem Typ der Wandelagenten und der theoretisch erwarteten Form von Wandel fällt auf, dass in elf der 14 Fälle der gemäss Hypothese H2 erwartete Zusammenhang beobachtet werden konnte, gemäss dem in den Fällen mit umfassenderen Formen von Wandel engagiertere Wandelagenten mit radikaleren Wandelabsichten zu erwarten sind als in den Fällen mit weniger umfassenden Formen von Wandel (siehe Tabelle 69). Die von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle sind in Tabelle 69 grau markiert.

Tabelle 69: Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Wandelagenten und Form von Wandel (H2)

Fall	Beobachteter Typ Wandelagent	Beobachtete Form von Wandel
Münchenbuchsee Fall 1	Offene Angreifer	Stillstand
Münchenbuchsee Fall 2	Offene Angreifer	Ersetzung
Pieterlen	Offene Angreifer	Ersetzung
Greifensee Fall 1	Offene Angreifer	Stillstand
Hirzel	Offene Angreifer	Ersetzung
Hagenbuch	Offene Angreifer	Stillstand
Courrendlin	Offene Angreifer	Ersetzung
Les Breuleux	Offene Angreifer	Ersetzung
Opfikon Fall 1	Verdeckte Angreifer	Ergänzung
Münchenbuchsee Fall 3	Opportunisten/Symbionten	Übertragung
Riggisberg	Opportunisten	Übertragung
Mühlethurnen	Opportunisten	Übertragung
Opfikon Fall 2	Symbionten	Stillstand
Greifensee Fall 2	Symbionten/Opportunisten	Stillstand

Lediglich in drei Fällen (Münchenbuchsee Fall 1, Greifensee Fall 1 und Hagenbuch) entsprach der beobachtete Zusammenhang zwischen Typ von Wandelagent und Form von Wandel nicht den theoretischen Erwartungen von Hypothese H2. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass nur bei den offenen Angreifern der theoretisch postulierte Zusammenhang zwischen Typ von Wandelagent und Form von Wandel teilweise nicht beobachtet werden konnte (siehe Tabelle 69). Sowohl in Münchenbuchsee Fall 3 als auch in Greifensee Fall 2 existierten Opportunisten und Symbionten gleichzeitig. Während sich in Münchenbuchsee Fall 3 offenbar die Opportunisten durchsetzten, entspricht die Form von Wandel in Greifensee Fall 2 den Symbionten. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Wandelagenten eine zentrale Variable zur Erklärung der unterschiedlichen Formen von Wandel darstellen.

Vor dem Hintergrund der Resultate zu H1 erstaunen die Ergebnisse zu H2. Gemäss den theoretischen Erwartungen beeinflusst der Kontext die Formen von Wandel, weil Kontextfaktoren den Handlungsspielraum der Wandelagenten einschränken. Die Ergebnisse zu H2 in Kombination mit denjenigen zu H1 deuten jedoch darauf hin, dass Wandelagenten unabhängig davon, in welchem Kontext sie sich befinden, mit ihren Wandelabsichten und -strategien erfolgreich sind. Im nächsten Unterkapitel wird in einem dritten Analyseschritt der Zusammenhang zwischen dem Kontext und den Typen von Wandelagenten untersucht (Hypothese H3).

### 8.2.3 Zusammenhang zwischen Kontextfaktoren und Typen von Wandelagenten

Der Fokus des dritten Untersuchungsschrittes liegt auf der Analyse des Zusammenhangs zwischen den Kontextfaktoren und den Typen von Wandelagenten (Hypothese H3, fett markiert in Abbildung 28). Gemäss Hypothese H3 besteht ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Problemdrucks und der Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo auf der einen Seite und den Typen von Wandelagenten auf der anderen Seite. Konkret wird erwartet, dass in einem Kontext mit hohem Problemdruck und

wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo (also in suburbanen Gemeinden zentralisierter Kantone) engagiertere Wandelagenten mit radikaleren Wandelabsichten erwartet werden können als in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo (siehe Kapitel 4.1.5).

Abbildung 28: Analyseschritt III: Zusammenhang politisch-institutioneller Kontext – Typ Wandelagent (H3)

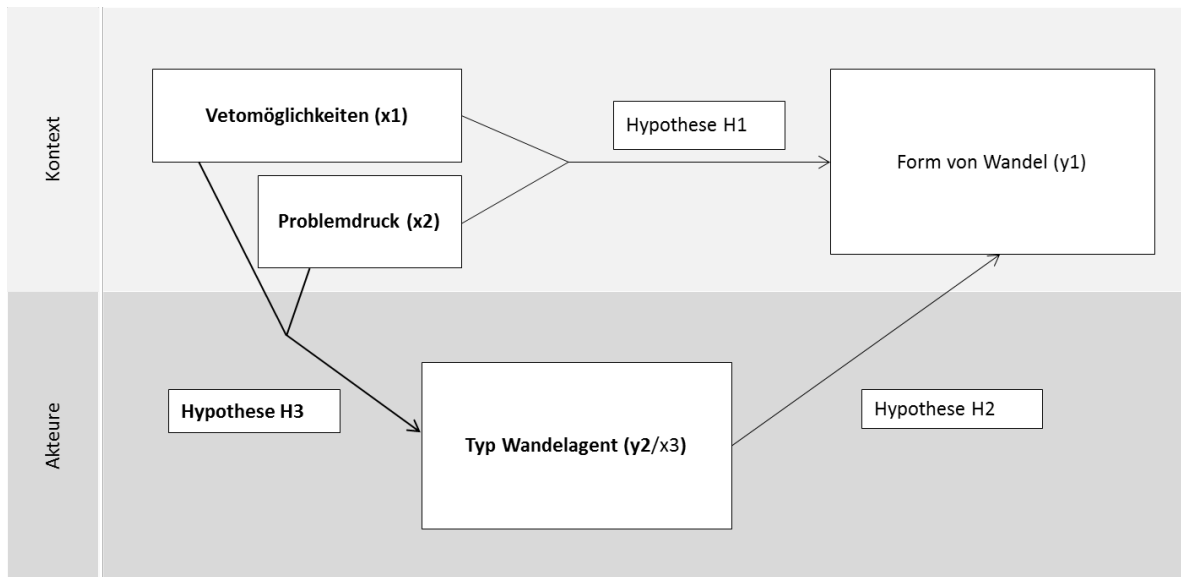


Tabelle 70 kontrastiert die theoretisch erwarteten mit den empirisch beobachteten Typen von Wandelagenten. Die grau eingefärbten Fälle weichen von den theoretischen Erwartungen der Hypothese H3 ab. In sieben der 14 Fälle deutet die Evidenz darauf hin, dass der theoretisch erwartete Zusammenhang zwischen den Kontextfaktoren und dem Typ von Wandelagent gestützt wird. Der in Hypothese H3 postulierte Zusammenhang konnte in 50 Prozent der Fälle beobachtet werden.

Tabelle 70: Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Kontextfaktoren und Typ von Wandelagenten (H3)

	x1*	x2**	y2 erwartet	y2 beobachtet
Münchenbuchsee Fall 1	Wenige	hoch	Offene Angreifer	Offene Angreifer
Münchenbuchsee Fall 2	Wenige	hoch	Offene Angreifer	Offene Angreifer
Münchenbuchsee Fall 3	Wenige	hoch	Offene Angreifer	Opportunisten (Symbionten)
Pieterlen	Wenige	hoch	Offene Angreifer	Offene Angreifer
Courrendlin	Wenige	hoch	Offene Angreifer	Offene Angreifer
Opfikon Fall 1	Viele	hoch	Verdeckte Angreifer	Verdeckte Angreifer
Opfikon Fall 2	Viele	hoch	Verdeckte Angreifer	Symbionten
Greifensee Fall 1	Viele	hoch	Verdeckte Angreifer	Offene Angreifer
Greifensee Fall 2	Viele	hoch	Verdeckte Angreifer	Symbionten (Opportunisten)
Riggisberg	Wenige	tief	Opportunisten	Opportunisten
Mühlethurnen	Wenige	tief	Opportunisten	Opportunisten
Les Breuleux	Wenige	tief	Opportunisten	Offene Angreifer
Hirzel	Viele	tief	Symbionten	Offene Angreifer
Hagenbuch	Viele	tief	Symbionten	Offene Angreifer

\*Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo, \*\*Problemdruck

In fünf Fällen wurden in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo Wandelagenten in Form von offenen Angreifern erwartet (H3a, siehe Tabelle 70). Diese theoretische Erwartung konnte jedoch lediglich in vier der fünf Fälle bestätigt werden. In Münchenbuchsee Fall 3 wurde eine Kombination von Symbionten und Opportunisten beobachtet.

Interessanterweise wurden auch in Greifensee Fall 1, Les Breuleux, Hirzel und Hagenbuch offene Angreifer beobachtet, obwohl das gemäss Hypothese H3 nicht erwartet worden wäre. In der Gemeinde Les Breuleux, einer Gemeinde mit tiefem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo, konnten beispielsweise offene Angreifer beobachtet werden, die von sich aus die Initiative für Wandel ergriffen und die Forderung nach der Etablierung einer Kita beim Gemeinderat platzierten. Besonders erstaunlich erscheinen die offenen Angreifer in Hirzel und Hagenbuch. Beide Fälle befanden sich in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Gemäss H3d wären in diesen Fällen Symbionten zu erwarten gewesen.

Verdeckte Angreifer wären gemäss H3b in vier Fällen (Opfikon Fall 1 und Fall 2, Greifensee Fall 1 und Fall 2) erwartet worden. Diese Fälle befanden sich in einem Kontext mit hohem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Lediglich in Opfikon Fall 1 konnten Wandelagenten beobachtet werden, die hinter der politischen Bühne einen Angriff auf das bestehende System vorbereiteten und eine Revision bestehender Massnahmen forderten. In Opfikon Fall 2 und Greifensee Fall 2 konnten Wandelagenten beobachtet werden, die weniger radikale Wandelabsichten verfolgten, als theoretisch zu erwarten war. Als Symbionten forderten die Wandelagenten den unveränderten Erhalt des bestehenden Systems der Tagesfamilien. Sie beabsichtigten nicht, bestehende Institutionen zu verändern. In Greifensee Fall 1 konnten hingegen offene Angreifer beobachtet werden, die mit eigener Initiative und mit dem Einsatz von privaten Ressourcen einen radikalen Wandel, die Institutionalisierung einer Kita, forderten (siehe Kapi-

tel 6.10.4). Die Wandelabsichten der Wandelagenten gingen in Greifensee Fall 1 damit weiter, als in diesem Kontext theoretisch erwartet worden wäre.

Gemäss H3c werden in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo Opportunisten erwartet. Ein solcher Kontext konnte in drei Fällen beobachtet werden (Riggisberg, Mühlethurnen und Les Breuleux). In zwei dieser drei Fälle (Riggisberg und Mühlethurnen) konnten, wie theoretisch erwartet, Opportunisten beobachtet werden. In Les Breuleux hingegen existierten offene Angreifer, die mit der Institutionalisierung einer Kita radikale Wandelabsichten verfolgten (siehe Kapitel 6.16.3).

Opportunisten wurden überraschenderweise auch in Münchenbuchsee Fall 3 (und Greifensee Fall 2) beobachtet. Obwohl der Kontext in Münchenbuchsee Fall 3 mit hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo der Etablierung von offenen Angreifern mit radikalen Absichten betreffend Wandel förderlich war, konnten Wandelagenten beobachtet werden, die sich opportunistisch verhielten (siehe Kapitel 6.3.14). Die Forderungen nach einem minimalen Ausbau des Tagesfamilienvereins waren für die Herausforderer des Status quo politisch opportun, da ein solcher minimaler Wandel von den Verteidigern des Status quo politisch nicht bekämpft wurde.

Hirzel und Hagenbuch befanden sich in einem dem Wandel wenig förderlichen Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. In diesem Kontext wären gemäss H3d Symbionten zu erwarten. In beiden Fällen konnten jedoch offene Angreifer beobachtet werden, die bestehende Institutionen nicht erhalten, sondern durch neue ersetzen wollten (siehe Kapitel 6.11.3 und Kapitel 6.12.3).

Symbionten konnten zudem auch in Opfikon Fall 2 und Greifensee Fall 2 (sowie Münchenbuchsee Fall 3) beobachtet werden, obwohl in diesen Fällen mit hohem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo gemäss H3a offene Angreifer theoretisch denkbar gewesen wären. Die Wandelabsichten der Wandelagenten in diesen zwei Fällen waren somit viel weniger radikal, als im gegebenen Kontext theoretisch erwartet wurde.

Der in Hypothese H3 postulierte Zusammenhang, wonach in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo Typen von Wandelagenten erwartet werden können mit höherem Engagement und radikaleren Wandelabsichten, als in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo, konnte lediglich in sieben der 14 Fälle beobachtet werden (siehe Tabelle 70). Wandelagenten mit hohem Engagement und radikalen Wandelabsichten (offene, verdeckte Angreifer) konnten in den suburbanen Gemeinden deutlich häufiger beobachtet werden als in den ländlichen (siehe Tabelle 71). Wandelagenten mit tiefem Engagement und wenig radikalen Wandelabsichten (Opportunisten, Symbionten) waren hingegen am häufigsten in suburbanen Gemeinden dezentralisierter Kantone sowie ländlichen Gemeinden zentralisierter Kantone zu beobachten.

Tabelle 71: Verteilung der Wandelagenten je nach Kontext

		Politisch institutioneller Kontext				Total
		Suburban, zentralisiert	Suburban, dezentralisiert	Ländlich, zentralisiert	Ländlich, dezentralisiert	
Typ Wandelagent	Offene Angreifer	4 (56%)	1 (14%)	1 (14%)	2 (28%)	7 (100%)
	Verdeckte Angreifer	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)
	Opportunisten	1 (33%)	0 (0%)	2 (66%)	0 (0%)	3 (100%)
	Symbionten	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)

Die Überprüfung von Hypothese H3 verdeutlicht, dass sich in vier Fällen Wandelagenten etablierten, deren Absichten betreffend Wandel radikaler waren, als in diesem Kontext theoretisch angenommen wurde (siehe Tabelle 72). Beispielsweise in Les Breuleux, einer Gemeinde mit tiefem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo, etablierten sich offene Angreifer. In drei Fällen konnten weniger engagierte Wandelagenten mit weniger radikalen Wandelabsichten beobachtet werden, als in diesem Kontext theoretisch erwartet wurde. In Münchenbuchsee Fall 3 beispielsweise konnten Opportunisten beobachtet werden, obwohl in einem Kontext von hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo theoretisch offene Angreifer denkbar waren.

Tabelle 72: Kontextfaktoren und Typen von Wandelagenten: Überblick zu den Resultaten zu Hypothese H3

Fall	Typ Wandelagent	Wandelabsichten/Engagement	Erfolg
Münchenbuchsee Fall 1	Offene Angreifer	Wie erwartet	Nein
Münchenbuchsee Fall 2	Offene Angreifer	Wie erwartet	Ja
Pieterlen	Offene Angreifer	Wie erwartet	Ja
Riggisberg	Opportunisten	Wie erwartet	Ja
Mühlethurnen	Opportunisten	Wie erwartet	Ja
Opfikon Fall 1	Verdeckte Angreifer	Wie erwartet	Ja
Courrendlin	Offene Angreifer	Wie erwartet	Ja
Münchenbuchsee Fall 3	Opportunisten/Symbionten	Weniger radikal	Ja
Opfikon Fall 2	Symbionten	Weniger radikal	Ja
Greifensee Fall 2	Opportunisten/Symbionten	Weniger radikal	Ja
Greifensee Fall 1	Offene Angreifer	Radikaler	Nein
Hirzel	Offene Angreifer	Radikaler	Ja
Hagenbuch	Offene Angreifer	Radikaler	Nein
Les Breuleux	Offene Angreifer	Radikaler	Ja

Die Analyse des Zusammenhangs zwischen Kontextfaktoren und Typen von Wandelagenten verdeutlicht, dass der Problemdruck sowie die Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo die Etablierung von verschiedenen Typen von Wandelagenten in den untersuchten Fällen nicht abschliessend erklären können. Betrachtet man die Resultate zu Hypothese H2, so fällt zudem auf, dass Wandelagenten teilweise

auch dann mit ihren Forderungen erfolgreich waren, wenn ihre Wandelabsichten und ihre Strategie nicht dem Kontext angepasst waren (siehe Tabelle 72). Diese Erkenntnis erstaunt. Gemäss den theoretischen Annahmen wären Wandelagenten, die sich in einem gegebenen Kontext unangemessen verhalten, mit ihren Forderungen nach Wandel nicht erfolgreich. Dies trifft vor allem für diese Wandelagenten zu, die in einem dem Wandel wenig förderlichen Kontext, radikale Wandelabsichten verfolgen.

#### 8.2.4 Zwischenfazit

Zusammenfassend zeigen die Resultate zu Hypothese H1, dass die Kontextfaktoren die unterschiedlich umfassenden Formen von Wandel nicht abschliessend erklären können. Der postulierte Zusammenhang zwischen Kontextfaktoren und Formen von Wandel konnte lediglich in sieben der 14 Fälle beobachtet werden. Politischer Wandel im Bereich der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden ist damit mehr als das Resultat sozioökonomischer Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften sowie politisch-institutioneller Rahmenbedingungen.

Die Erkenntnisse zeigen allerdings, dass die umfassendste Form von Wandel (Ersetzung) am häufigsten in suburbanen Gemeinden zentralisierter Kantone zu beobachten war. Umfassendere Formen von Wandel (Ersetzung, Ergänzung) waren zudem häufiger in suburbanen Gemeinden zu beobachten als in ländlichen Gemeinden. Des Weiteren konnten in suburbanen Gemeinden zentralisierter Kantone häufiger eine Ersetzung als eine Ergänzung beobachtet werden, in suburbanen Gemeinden dezentralisierter Kantone hingegen häufiger Ergänzungen als Ersetzungen. Zudem zeigen die Resultate, dass in ländlichen Gemeinden dezentralisierter Kantone häufiger Stillstand als Übertragung beobachtet werden kann, während es in ländlichen Gemeinden zentralisierter Kantone genau umgekehrt ist. Bei den weniger umfassenden Formen von Wandel (Übertragung und Stillstand) konnte hingegen kein kontextabhängiges Muster erkannt werden. Diese Formen von Wandel konnten in allen Kontexten in etwa gleich häufig beobachtet werden.

Der in Hypothese H2 postulierte Zusammenhang, gemäss dem hoch engagierte Wandelagenten mit radikaleren Wandelabsichten zu umfassenderen Formen von Wandel führen als wenig engagierte Wandelagenten mit wenig radikalen Wandelabsichten, konnte in elf der 14 Fälle beobachtet werden. Dieses Ergebnis weist darauf hin, dass Akteurshandeln möglicherweise ein zentraler Erklärungsfaktor für unterschiedlich umfassende Formen von Wandel darstellt.

Die Zusammenführung der Ergebnisse zu Hypothese H2 und H3 verdeutlicht auf eindrückliche Weise, dass Wandelagenten auch dann mit ihren radikalen Forderungen nach Wandel erfolgreich sein können, wenn sie sich in einem dem Wandel wenig förderlichen Kontext befinden. Betrachtet man die Ergebnisse zu Hypothese H2 und H3 zusammenfassend, so zeigte sich, dass Wandelagenten unabhängig davon, in welchem Kontext sie sich befinden, mit ihren Wandelabsichten erfolgreich sein können. Dieses Resultat ist weiter erklärungsbedürftig, da von der Theorie postuliert wurde, dass die Kontextfaktoren die Handlungsmöglichkeiten der Wandelagenten beeinflussen und diese ihre Wandelabsichten sowie ihre Strategie dem Kontext anpassen, in dem sie sich befinden (Hypothese H2). Der Zusammenhang von Hypothese H2 konnte jedoch lediglich in 50 Prozent der Fälle beobachtet werden.

In einem weiteren Schritt der Analyse begeben wir uns deshalb auf Spurensuche. Für die von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle wird induktiv (das heisst auf Basis der Empirie) nach weiteren Erklärungsfaktoren gesucht.

### **8.3 Induktive Spurensuche I: Vergleich der fallspezifischen Prozessanalysen**

Aufgrund der Prozessanalysen sowie den Informationen zu den Strategien der Wandelagenten kann der gesamte Prozess zwischen Kontext und Form von Wandel beleuchtet werden (H2 und H3). Durch den systematischen Vergleich dieser Daten können induktiv Erklärungen für die von den theoretischen Erwartungen von Hypothese H2 und H3 abweichenden Fälle generiert werden. Um die induktive Suche nach weiteren Erklärungen zu systematisieren, wird in diesem Kapitel ein Vergleich der fallspezifischen Prozessanalysen vorgenommen (Kapitel 8.3).

Um den Vergleich der Prozessanalysen zu systematisieren, werden die Fälle unterteilt in Gruppen, die von den theoretischen Erwartungen jeweils in ähnlicher Weise abweichen (Kapitel 8.3.1). Dann werden die Ergebnisse aus den fallspezifischen Prozessanalysen innerhalb der Gruppen verglichen (Kapitel 8.3.2 bis Kapitel 8.3.6). Die aus dem Vergleich der Prozessanalysen induktiv gewonnenen Ergebnisse werden in einem ersten Zwischenfazit zusammenfassend dargestellt (Kapitel 8.3.7), bevor deren Aussagekraft zur Erklärung unterschiedlicher Formen des graduellen Wandels systematisch geprüft wird (Kapitel 8.3.8). Aufgrund dieser Erkenntnisse wird in Kapitel 8.3.9 ein zweites Zwischenfazit zu den induktiv generierten Erkenntnissen gezogen.

#### **8.3.1 Gruppen für den Vergleich der fallspezifischen Prozessanalysen**

Betrachtet man die Resultate zu Hypothese H2 und H3 zusammenfassend, so lassen sich die Fälle entsprechend ihrem Muster der Abweichung von den theoretischen Erwartungen in fünf Gruppen einteilen (siehe Tabelle 73). Eine erste Gruppe von Fällen entspricht den theoretischen Erwartungen der Hypothesen H2 und H3. In einer zweiten Gruppe entspricht der Typ Wandelagent zwar dem Kontext (Hypothese H3), die Form von Wandel hingegen nicht den theoretischen Erwartungen von Hypothese H2. In Münchenbuchsee Fall 1 waren die offenen Angreifer trotz günstigem Kontext mit ihren Forderungen nach Wandel nicht erfolgreich. Bei einer dritten und vierten Gruppe von Fällen konnten Wandelagenten mit radikaleren Forderungen betreffend Wandel beobachtet werden, als gemäss dem Kontext theoretisch erwartet worden wäre (Hypothese H3). Bei der dritten und vierten Gruppe konnten Wandelagenten beobachtet werden, die weitreichende Wandelabsichten verfolgten, als gemäss dem Kontext zu erwarten gewesen wäre. In Gruppe drei waren die radikaleren Wandelagenten darin erfolgreich, eine Mehrheitskoalition für ihre Wandelabsichten zu etablieren (Hypothese H2). In Hirzel beispielsweise etablierten sich in einem Kontext von tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo offene Angreifer, und der politische Entscheidungsprozess endete mit einer Ersetzung. In Gruppe vier scheiterten die radikaleren Wandelagenten mit ihren Wandelabsichten (Hypothese H2). In Greifensee Fall 1 scheiterten die offenen



Angreifer mit ihren radikalen Forderungen nach Wandel in einem Kontext mit hohem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. Gruppe fünf umfasst Fälle, bei denen die Wandelagenten weniger umfassende Wandelabsichten verfolgten, als im gegebenen Kontext theoretisch zu erwarten gewesen wäre (Hypothese H3) und die mit ihren minimalen Forderungen erfolgreich waren (Hypothese H2).

*Tabelle 73: Fünf Gruppen von Fällen mit ähnlichem Muster der Abweichung von Hypothese H2 und H3*

	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4	Gruppe 5
Bezeichnung	Angepasst, erfolgreich	Angepasst, nicht erfolgreich	Radikaler, erfolgreich	Radikaler, nicht erfolgreich	Weniger radikal, erfolgreich
Hypothese H3	Wie erwartet	Wie erwartet	Nicht wie erwartet (radikalere Absichten)	Nicht wie erwartet (radikalere Absichten)	Nicht wie erwartet (weniger radikale Absichten)
Hypothese H2	Wie erwartet (erfolgreich)	Nicht wie erwartet (nicht erfolgreich)	Wie erwartet (erfolgreich)	Nicht wie erwartet (nicht erfolgreich)	Wie erwartet (erfolgreich)

### 8.3.2 Fälle mit erwarteten Typen von Wandelagenten und erwarteten Formen von Wandel (Gruppe 1)

In sechs Fällen entsprachen sowohl die Typen von Wandelagenten als auch die Formen von Wandel den theoretischen Erwartungen (Münchenbuchsee Fall 2, Pieterlen, Riggisberg, Mühlethurnen, Opfikon Fall 1, Courrendlin). All diesen Fällen ist gemeinsam, dass die Wandelagenten den Kontext, in dem sie sich befanden, erkannten und ihr Vorgehen diesem Kontext strategisch anpassten.

Sowohl in Riggisberg als auch in Mühlethurnen betonten die Wandelagenten, dass in ihrer ländlichen Gemeinde ein tiefer Problemdruck bestehe (siehe Kapitel 6.5.3 und Kapitel 6.6.3). Gleichzeitig war den Wandelagenten in diesen beiden Fällen bewusst, dass der Kanton zur Finanzierung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung Mittel bereitstellt. Die Wandelagenten schätzten die Chancen auf eine kantonale Finanzierung eines Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung bei Tagesfamilien höher ein als die Chancen auf eine Mitfinanzierung einer Kita. In diesem Kontext waren die Wandelagenten nicht dazu bereit, einen radikalen Wandel zu fordern und sich für die Etablierung einer Kita einzusetzen. Mit der Institutionalisierung des bereits bestehenden Angebots des Tagesfamilienvereins forderten sie eine minimale Variante des Wandels, die nicht nur der Nachfrage in diesen Gemeinden entsprach, sondern auch durch den Kanton finanziert wurde.

Den Wandelagenten in Courrendlin waren mit ihrer Forderung nach der Durchführung einer Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung erfolgreich. Bereits ganz zu Beginn des Entscheidungsprozesses führte der Gemeinderat in der Bevölkerung eine Bedürfnisabklärung durch (siehe Kapitel 6.15.1). Diese Bedürfnisabklärung verdeutlichte, dass in der Bevölkerung eine hohe Nachfrage nach einer Kita bestand. Aufgrund ihrer engen Beziehungen zum kantonalen Sozialamt antizipierten die Wandelagenten in der Gemeinde Courrendlin zudem einen Wandel auf kantonaler Ebene. Ab dem Jahr 2000 war der Kanton neuerdings nicht nur

für eine bedarfsgerechte Planung innerhalb des ganzen kantonalen Gebietes zuständig, die Angebote konnten neu auch vollständig durch den kantonalen Lastenausgleich abgerechnet werden (siehe Kapitel 6.13.1).

In diesem Kontext, in dem die Nachfrage nach einem Angebot als hoch nachgewiesen werden konnte und in dem eine kantonale Finanzierung des Angebots in Aussicht stand, wagten die Wandelagenten einen offenen Angriff. Courrendlin war im Jahr 1998 eine der ersten Gemeinden im Kanton Jura, die eine Kita etablierte. Die durch die Wandelagenten endogen vorbereitete Ersetzung wurde durch die zwei Jahren nachher folgende Revision des Sozialhilfegesetzes auf kantonomer Ebene (siehe Kapitel 6.15.6) begünstigt (exogener Faktor).

Im Fall von Pieterlen war der Problemdruck hoch umstritten. Die Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung wurde nicht nur zu Beginn des Entscheidungsprozesses durch den von FDP-Mitgliedern dominierten Gemeinderat bestritten (siehe Kapitel 6.4.3), sondern auch während des gesamten Entscheidungsprozesses von den Verteidigern des Status quo. Zu Letzteren zählten SVP-Parteimitglieder und Sympathisanten sowohl im Gemeinderat als auch in der Bevölkerung. Eine durch die Wandelagenten durchgeführte Bedürfnisabklärung wurde als wenig professionell abgetan und das darin ausgewiesene Bedürfnis nach einem Angebot durch den Gemeinderat nicht anerkannt. In diesem Kontext nahmen die Wandelagenten zur Legitimation ihres Anliegens Bezug auf soziale Probleme, mit denen Pieterlen konfrontiert war. Dazu zählte eine vergleichsweise hohe Rate an Sozialhilfebezügern. Die Wandelagenten bezogen sich im politischen Entscheidungsprozess stark und fast ausschliesslich auf einen sozial-integrativen Frame: Das zentrale Argument der Wandelagenten für die Institutionalisierung einer Kita wurde die soziale Integration von Kindern aus sozial benachteiligten Familien. Eine Investition in die frühkindliche Bildung sollte sprachliche sowie kulturelle Probleme beim Eintritt in die Schule verringern und zur Prävention von Sozialausgaben der Gemeinde beitragen. Mit Bezug auf die vergleichsweise hohen Sozialausgaben gelang es den Wandelagenten, ihre Forderung nach Wandel mit Bezug auf den hohen Problemdruck im Bereich der Sozialhilfe zu legitimieren und Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren. Zudem verfügten die Wandelagenten über persönliche Verbindungen zum nationalen Parlament. Sie nahmen zur Legitimation ihres Anliegens nicht nur Bezug auf die kantonale Mitfinanzierung des Angebots, sondern auch auf die Anstossfinanzierung des Bundes. Sie brachten den günstigen kantonalen Kontext sowie die Möglichkeit der Anstossfinanzierung durch den Bund im politischen Entscheidungsprozess aktiv ein und nutzten diesen strategisch aus.

Die Wandelagenten in der Gemeinde Pieterlen schafften es nicht, den Problemdruck mittels einer Bedürfnisabklärung als hoch zu definieren. Trotzdem nutzten sie den in der suburbanen Gemeinde hohen Interpretationsspielraum strategisch aus. Sie bezogen sich zur Legitimation ihrer Forderungen nach Wandel auf einen hohen Problemdruck im Bereich der Sozialhilfeausgaben. Die Etablierung einer Kita legitimierten die Wandelagenten mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame. Gleichzeitig nutzten die Wandelagenten den kantonalen Kontext strategisch aus, indem sie im Entscheidungsprozess darauf hinwiesen, dass das Angebot sowohl durch den Kanton als auch durch den Bund mitfinanziert werden konnte. Mit diesem Vorgehen waren die Wandelagenten darin erfolgreich, für ihre Forderungen nach radikalem Wandel eine Mehrheits-

koalition zu etablieren. Gemäss den Ergebnissen aus der Fallstudie gelang es den Wandelagenten, eine Mehrheitskoalition zwischen der SP und der FDP zu etablieren (siehe Kapitel 6.4.3).

Die Opfiker Wandelagenten befanden sich in einer schwierigen Situation. Der kantonale Kontext war einem Wandel wenig förderlich. Die sowohl in der Exekutive als auch in der Legislative von konservativ-bürgerlichen Parteien dominierte Gemeinde musste das Angebot vollständig selber bezahlen. Gleichzeitig wies die suburbane Gemeinde einen hohen Problemdruck aus. In diesem Kontext wählten die Opfiker Wandelagenten den Weg eines verdeckten Angriffs. Auffällig ist, dass die Opfiker Wandelagenten weder eine Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung selber durchgeführt haben noch die Durchführung einer solchen anregten. Dies, obwohl den Wandelagenten durchaus bewusst war, dass eine hohe Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita bestand (siehe Kapitel 6.9.4). Die Opfiker Wandelagenten verzichteten darauf, die hohe Nachfrage nach einem Angebot als Ressource zu aktivieren. Vielmehr verfolgten sie die Strategie, hinter den politischen Bühnen die Verteidiger des Status quo davon zu überzeugen, dass ein Ausbau der Kita-Plätze zu Kosteneinsparungen im Sozialbereich führt. Der Ausbau des professionalisierten Angebots in den Opfiker Kitas sollte zur sprachlichen und soziokulturellen Integration von Kindern aus sozial benachteiligten Familien sowie Kindern mit Migrationshintergrund beitragen. Durch eine Investition in die frühkindliche Bildung sollte die schulische Leistungsfähigkeit dieser Kinder erhöht und damit deren Berufschancen verbessert werden. So gesehen konnte ein Ausbau der Kita-Plätze zur Senkung der Sozialausgaben in der Gemeinde Opfikon beitragen. Mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame versuchten die Wandelagenten, im Rahmen einer Vielzahl von Vorträgen die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen und die Verteidiger des Status quo von der Zweckmässigkeit eines Ausbaus der Kita-Plätze zu überzeugen. Wie in der Gemeinde Pieterlen nutzten die Wandelagenten den hohen Interpretationsspielraum – der aufgrund des hohen Problemdrucks in der suburbanen Gemeinde existierte – strategisch aus: sie bezogen sich zur Legitimation ihrer Forderungen nach Wandel auf einen hohen Problemdruck im Sozialbereich.

Die eigentliche Forderung nach einem Wandel stellten die Wandelagenten dann erst im Hinblick auf die Reform des kantonalen Jugendhilfegesetzes (siehe Kapitel 6.9.7) und damit im Hinblick auf einen sich verändernden kantonalen Kontext. Im Hinblick darauf, dass ein bedarfsgerechtes Angebot durch die Gemeinden zur Verfügung gestellt werden musste, schlugen die Wandelagenten nicht nur einen Ausbau des Angebots in den Kitas, sondern auch einen Wechsel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung vor.

Ein direkter Angriff mittels der Politisierung der Nachfrage nach einem Angebot erschien den Opfiker Wandelagenten in einer von einer bürgerlich-konservativen Mehrheit regierten Gemeinde als zu riskant. Trotzdem nutzten sie den hohen Interpretationsspielraum – der als Folge des hohen Problemdrucks in der suburbanen Gemeinde existierte – strategisch aus: zur Legitimierung ihres Anliegens bezogen sie sich auf einen sozial-integrativen Frame. Die beschriebenen Sensibilisierungs-Aktivitäten bei den politischen Akteuren trugen dazu bei, dass die Akzeptanz für einen Ausbau des Angebots bereits vor einer konkreten politischen Forderung durch die Wandelagenten erhöht werden konnte. Die Wandelagenten wählten bewusst die Strategie des verdeckten Angriffs und forderten eine Anpassung der bestehenden Massnahme erst zu einem strategisch wichtigen Zeitpunkt. Die Wandelagenten antizipierten den sich verändernden kantonalen

Kontext und forderten nach der Sensibilisierungsphase nicht nur einen Ausbau des bestehenden Angebots, sondern auch die Veränderung des bestehenden Finanzierungssystems. Die Wandelagenten nutzten nicht nur den hohen Problemdruck strategisch aus, sondern auch den sich wandelnden kantonalen Kontext. Mit diesem Vorgehen konnten die Wandelagenten in der Gemeinde Opfikon eine Mehrheit für die von ihnen geforderte Form von Wandel etablieren (siehe Kapitel 6.9.7).

In Münchenbuchsee Fall 2 gelang es den Wandelagenten, die Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita als hoch nachzuweisen. Die Wandelagenten eröffneten eine private Kita, in der es bereits ein Jahr nach der Eröffnung eine Warteliste mit 70 Kindern gab (siehe Kapitel 6.3.9). Zwar bezogen sich die Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 2 zur Legitimierung ihres Anliegens sowohl auf einen Arbeitsmarkt- als auch auf einen Gleichstellungs-Frame. Diese strategische Nutzung des Problemdrucks wurde jedoch von den Wandelagenten nicht als zentrale Strategie im Prozess der Koalitionenformierung angesehen (siehe Kapitel 6.3.12). Viel relevanter war es, dass die Wandelagenten die Nachfrage nach einem Angebot beweisen und damit den Problemdruck als hoch definieren konnten. Zudem stand die Verwendung des kantonalen Kontextes zur Legitimation ihrer Forderung nach radikalem Wandel im Zentrum der Strategie der Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 2 (siehe Kapitel 6.3.12). Den Wandelagenten war es ein Anliegen, dass der kantonale Entscheid für eine Ermächtigung der geforderten Kita-Plätze bereits vor der Parlamentsdebatte zur Verfügung stand. Als die Verteidiger des Status quo aufgrund der langen Wartelisten in der Kita realisierten, dass ein Überlaufen von einer alten zu einer neuen Institution beobachtet werden konnte und sie sich sicher waren, dass der Kanton das Angebot finanzierte, unterstützten sie das Anliegen der Wandelagenten aus opportunistischen Gründen.

Den Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 2 gelang es, die Nachfrage nach einem Angebot zu beweisen und damit den Problemdruck als hoch zu definieren. Sie nahmen zur Legitimation ihrer Forderungen nach radikalem Wandel Bezug auf die kantonale Mitfinanzierung. Die Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 2 haben den Kontext, in dem sie sich befanden, nicht nur richtig eingeschätzt, sondern sie verwendeten diesen aktiv als Ressource im Prozess der Koalitionenformierung.

Obwohl auch in Münchenbuchsee Fall 1 in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo, wie theoretisch erwartet, offene Angreifer beobachtet werden konnten, waren die Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 1 nicht erfolgreich darin, für ihre Forderungen nach Wandel eine Mehrheitskoalition zu etablieren. Vergleicht man die Resultate zu den Prozessanalysen von Münchenbuchsee Fall 1 und Fall 2, fällt auf, dass die Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita in der Gemeinde Münchenbuchsee hoch umstritten war (siehe Kapitel 6.3.4). Wie sich zeigen wird, gelang es lediglich den Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 2, den Kontext, in dem sie sich befanden, aktiv als Ressource zu nutzen.

### **8.3.3 Fälle mit erwarteten Typen von Wandelagenten und nicht erwarteter Form von Wandel (Gruppe 2)**

In Münchenbuchsee war die Nachfrage nach einem Angebot hoch umstritten. Während die Wandelagenten, weibliche Parteimitglieder der SP und der Grünen Freien Liste, die Ansicht vertraten, dass eine hohe Nach-

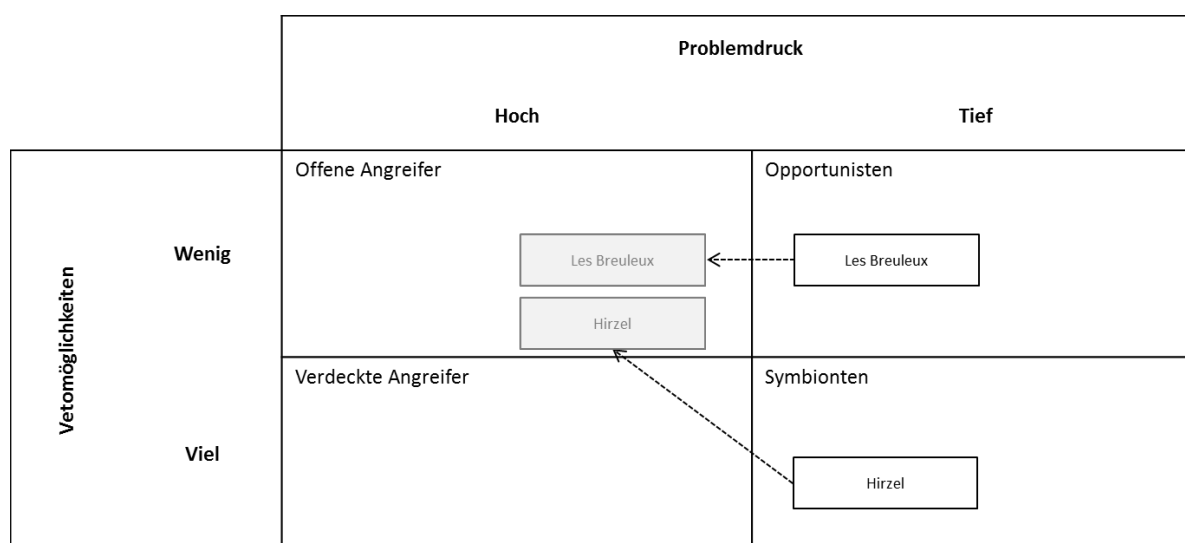
frage nach einem Angebot in einer Kita bestehe, waren die Verteidiger des Status quo (Vertreter der SVP in Exekutive und Legislative) der Meinung, dass keine Nachfrage nach einem entsprechenden Angebot bestehe. Letztere vertraten die Ansicht, dass das Angebot beim Tagesfamilienverein die Nachfrage auch in Zukunft decken könne (siehe Kapitel 6.3.4). Obwohl die Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 1 die Nachfrage nach einem Angebot als hoch einschätzten, wurde die Durchführung einer Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung durch die Wandelagenten weder angeregt noch selber durchgeführt. Zudem fällt auf, dass die Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 1 ihre radikalen Forderungen nach Wandel schwerpunktmässig mit Bezug auf einen Gleichstellungs-Frame legitimierten (siehe Kapitel 6.3.4). Durch die Etablierung einer Kita sollte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen erleichtert werden. Der starke Bezug auf einen Gleichstellungs-Frame zur Legitimation des Anliegens deutet darauf hin, dass die Wandelagenten die Strategie verfolgten, Verbündete im eigenen politischen Lager für ihr Anliegen zu mobilisieren. Weiter fällt auf, dass die Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 1 den kantonalen Kontext nicht zur Legitimation ihres Anliegens nach der Etablierung einer Kita verwendeten, obwohl die kantonale Mitfinanzierung eines Angebots bereits im Jahr 1998 gesetzlich verankert war (siehe Kapitel 6.3.7).

Die offenen Angreifer in Münchenbuchsee Fall 1 schafften es nicht, den Problemdruck mittels einer Bedürfnisabklärung als hoch zu definieren. Sie nutzten den Interpretationsspielraum – der auf Grund des hohen Problemdrucks in der suburbanen Gemeinde existierte – zwar aus, bezogen sich jedoch zur Legitimation ihres Anliegens lediglich auf einen Gleichstellungs-Frame. Die Möglichkeit der kantonalen Mitfinanzierung der Angebote wurde im Entscheidungsprozess nicht strategisch ausgenutzt. Wie die Ergebnisse aus der Fallstudie verdeutlichen, waren die Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 1 nicht erfolgreich darin, eine Mehrheitskoalition für ihre radikalen Wandelabsichten zu mobilisieren (siehe Kapitel 6.3.4). Die Initiative zur Etablierung einer Kita wurde vom Volk am 7. Juni 1998 abgelehnt.

### **8.3.4 Fälle mit radikaleren und erfolgreichen Typen von Wandelagenten (Gruppe 3)**

In Hirzel und Les Breuleux konnten engagiertere Wandelagenten mit radikaleren Wandelabsichten beobachtet werden, als dies gemäss dem Kontext theoretisch erwartet worden wäre. In der ländlichen Gemeinde Les Breuleux, einer Gemeinde mit tiefem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo, etablierten sich offene Angreifer, obwohl gemäss Hypothese H3 wenig engagierte Opportunisten mit weniger radikalen Wandelabsichten als offene Angreifer erwartet worden wären. Noch erstaunlicher ist die ländliche Gemeinde Hirzel im Kanton Zürich, wo in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo engagierte offene Angreifer mit radikalen Wandelabsichten darin erfolgreich waren, eine Ersetzung zu erzielen. Der Fall Hirzel ist deshalb besonders erstaunlich, weil sich ein Typ von Wandelagent etablierte, der nicht nur einem anderen Problemdruck entspricht als erwartet, sondern auch einer anderen Zahl an Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo. In Abbildung 29 wird die Abweichung von den theoretischen Erwartungen dieser zwei Fälle dargestellt. Die schwarz markierten Fälle entsprechen den theoretischen Erwartungen und die grau markierten den tatsächlich beobachteten Wandelagenten.

Abbildung 29: Darstellung der von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle in Gruppe 3



Die offenen Angreifer in Les Breuleux forderten bereits zu Beginn des Entscheidungsprozesses die Abklärung der Nachfrage in der Bevölkerung. In der Folge führte der mehrheitlich links regierte Gemeinderat ohne Widerstand eine Bedürfnisabklärung durch, in der die Nachfrage nach einer Kita klar ausgewiesen wurde (siehe Kapitel 6.16.1).<sup>102</sup> Aufgrund der Bedürfnisabklärung konnten die Wandelagenten ihre Forderung nach radikalem Wandel (der Etablierung einer Kita) auch vor der Gemeindeversammlung legitimieren. Gleichzeitig waren sich die Wandelagenten bewusst, dass der kantonale Kontext für einen Wandel förderlich war.

In diesem Kontext konnten die Wandelagenten einen offenen Angriff wagen. Auffällig ist jedoch, dass die Wandelagenten in Les Breuleux lediglich wenige Handlungen unternahmen, um Verbündete für die Etablierung einer Reformbewegung zu mobilisieren (siehe Kapitel 6.16.3). Trotzdem waren sie mit ihren Forderungen nach radikalem Wandel erfolgreich, und nicht nur das. Die Gemeinde Les Breuleux finanzierte aus eigenen finanziellen Mitteln den Bau eines Gebäudes für die Kita (sowie für Angebote im Rahmen der Tagesschule). Dieser Erfolg ist gemäss den Ergebnissen aus der Prozessanalyse vor allem darauf zurückzuführen, dass im Zeitraum des Wandels der Gemeinderat von einer Mehrheit von linken Gemeinderäten besetzt war. In Les Breuleux kann deshalb von einer exogenen Ersetzung gesprochen werden (siehe Kapitel 6.16.6). Die linke Mehrheit im Gemeinderat hatte als exogener Faktor einen Einfluss auf den Erfolg der Wandelagenten in Les Breuleux.

Die Ergebnisse aus der Prozessanalyse zu Hirzel verdeutlichen, dass die Wandelagenten zu Beginn des Entscheidungsprozesses eine professionelle Bedürfnisabklärung durchführten. Damit gelang es ihnen, einen

<sup>102</sup> Im Anhang, Kapitel 13.8 wird die Abgrenzung zwischen Wandelagenten und Koalitionsmitgliedern diskutiert.

Nachweis für eine hohe Nachfrage nach einem Angebot zu erbringen (siehe Kapitel 6.11.3). Die Wandelabsichten wurden zudem mit Bezug auf einen Arbeitsmarkt-, einen Gleichstellungs- sowie einen sozial-integrativen Frame legitimiert. Der untersuchte Entscheidungsprozess in Hirzel fällt in die Zeit der kantonalen Gesetzesrevision. Gemäss dem revidierten Jugendhilfegesetz wurden die Gemeinden im Kanton Zürich dazu verpflichtet, ab dem Jahr 2013 ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen (siehe Kapitel 6.7.1). Aufgrund der kantonalen Revision des Jugendhilfegesetzes im Kanton Zürich kann in Hirzel während des Entscheidungsprozesses eine Veränderung bei den Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo beobachtet werden. Die Wandelagenten antizipierten diesen Wandel des kantonalen Gesetzes. Vor dem Hintergrund der professionell durchgeführten Bedürfnisabklärung und dem Nachweis für eine Nachfrage sowie vor dem Hintergrund des sich wandelnden kantonalen Kontextes wagten die Wandelagenten einen offenen Angriff. Sie waren sogar bereit für einen Kampf auf höchster Ebene. Das heisst, sie waren bereit, ihre radikalen Forderungen nach Wandel auch ohne die Unterstützung durch den Gemeinderat dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (siehe Kapitel 6.11.3).

Die Resultate aus der Prozessanalyse verdeutlichen, dass die Wandelagenten nicht nur darin erfolgreich waren, den Problemdruck als hoch zu interpretieren, sondern auch den sich wandelnden kantonalen Kontext strategisch ausnutzen. In diesem Kontext, in dem die Nachfrage nach einem Angebot durch eine professionelle Bedürfnisabklärung nachgewiesen wurde und die Wandelagenten aufgrund des sich wandelnden kantonalen Kontextes zum Kampf auf der höchsten Ebene bereit waren, unterstützten auch die Verteidiger des Status quos nach einem langen Kampf die radikale Forderung nach Wandel (siehe Kapitel 6.11.6).

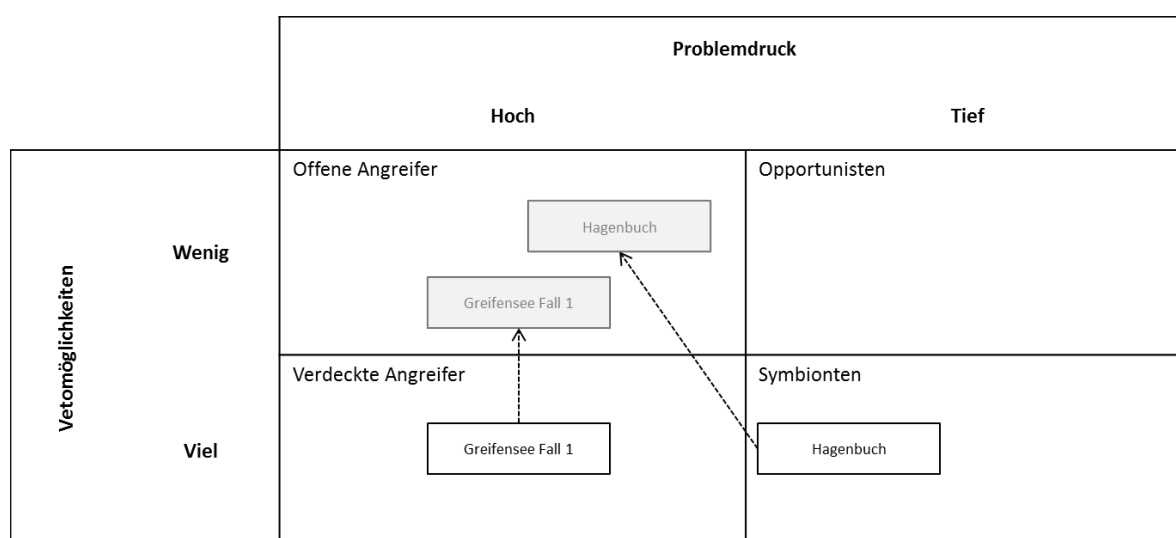
Die Ergebnisse aus der Prozessanalyse lassen den Schluss zu, dass die Verteidiger des Status quo den Wandel vor allem im Hinblick auf den sich wandelnden Kontext befürworteten. Sie bekämpften das Anliegen der Wandelagenten, trotz umfassenden konzeptionellen Vorarbeiten Letzterer, bis zu diesem Punkt, als klar wurde, dass die kantonale Gesetzesrevision die Gemeinden dazu verpflichten wird, ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen (siehe Kapitel 6.11.6). Ab diesem Zeitpunkt unterstützten die Verteidiger des Status quo die Wandelabsichten der Wandelagenten mit Bezug auf einen sozial-integrativen Frame. Das Angebot sollte dazu beitragen, Kinder aus sozial schlecht gestellten Familien zu unterstützen und ihnen ein Zuhause zu bieten. Trotzdem wäre die Ersetzung ohne die Vorbereitungen durch die Wandelagenten nicht denkbar gewesen. Als sich der kantonale Kontext änderte, hatten die Wandelagenten bereits die hohe Nachfrage bewiesen und einen ausgearbeiteten Vorschlag für die Etablierung eines Angebots in der Gemeinde Hirzel zur Hand. Deshalb handelte es sich in der Gemeinde Hirzel um eine endogen vorbereitete exogene Ersetzung.

### **8.3.5 Fälle mit radikaleren und nicht erfolgreichen Typen von Wandelagenten (Gruppe 4)**

Auch in Greifensee Fall 1 und Hagenbuch konnten in einem für sie wenig förderlichen Kontext offene Angreifer beobachtet werden. In Greifensee Fall 1 konnten in einem Kontext mit hohem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo verschiedene isoliert agierende offene Angreifer beobachtet werden. In Hagenbuch konnte ein offener Angreifer in einem Kontext mit tiefem Problem-

druck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo beobachtet werden. In Abbildung 30 wird die Abweichung von den theoretischen Erwartungen dieser zwei Fälle dargestellt. Die schwarz eingefärbten Fälle entsprechen den theoretischen Erwartungen, die grau markierten den tatsächlichen Beobachtungen.

Abbildung 30: Darstellung der von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle in Gruppe 4



Die Ergebnisse aus den Prozessanalysen verdeutlichen, dass es den Wandelagenten in beiden Fällen weder gelang, die Nachfrage nach einem Angebot mittels einer Bedürfnisabklärung nachzuweisen, noch konnten sie den kantonalen Kontext als Ressource nutzen (siehe Kapitel 6.10.7 und Kapitel 6.12.6). Trotz dieser für die Herausforderer des Status quo relativ schlechten Ausgangslage forderten offene Angreifer in beiden Fällen einen radikalen Wandel. Damit stellten die Wandelagenten in beiden Fällen Forderungen nach Wandel, die dem Kontext, in dem sie sich befanden, nicht angemessen waren.

Auffällig ist, dass die Wandelagenten in beiden Fällen eine Strategie verfolgten, die für offene Angreifer untypisch ist. In Greifensee Fall 1 konnten zwei isolierte Wandelagenten beobachtet werden, die sich weder untereinander organisierten noch versuchten, Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren und eine Bewegung zu etablieren (siehe Kapitel 6.10.4). Die Wandelagenten konnten weder mittels einer Bedürfnisabklärung die Nachfrage nach einem Angebot nachweisen, noch bezogen sie sich zur Legitimation ihres Anliegens auf sozioökonomische Herausforderungen in der suburbanen Gemeinde. Die Vorstöße der Wandelagenten erscheinen als isolierte Versuche des direkten Angriffs auf das bestehende System der Kinderbetreuung.

In Hagenbuch kann überhaupt keine Strategie des Wandelagenten beobachtet werden (siehe Kapitel 6.12.3). Dies ist aber möglicherweise auch auf die schlechte Datenlage zurückzuführen.



In beiden Fällen endete der politische Entscheidungsprozess mit einem Stillstand. Aufgrund der Ergebnisse aus der Prozessanalyse wird nicht klar, weshalb sich in Greifensee Fall 1 und Hagenbuch offene Angreifer mit radikalen Forderungen nach Wandel etablierten.

### 8.3.6 Fälle mit weniger radikalen und erfolgreichen Typen von Wandelagenten (Gruppe 5)

In Münchenbuchsee Fall 3, Greifensee Fall 2 und Opfikon Fall 2 konnten wenig engagierte Wandelagenten mit weniger radikalen Wandelabsichten, als theoretisch erwartet worden wäre, beobachtet werden. In Münchenbuchsee Fall 3 und Greifensee Fall 2 konnte eine Kombination von Opportunisten und Symbionten beobachtet werden, obwohl offene respektive verdeckte Angreifer mit radikaleren Wandelabsichten erwartet worden wären (siehe Abbildung 31). In Opfikon Fall 2 etablierten sich trotz hohem Problemdruck lediglich Symbionten mit weniger weitreichenden Absichten betreffend Wandel, als theoretisch erwartet worden wäre. In Abbildung 31 wird die Abweichung von den theoretischen Erwartungen dieser drei Fälle dargestellt.

Abbildung 31: Darstellung der von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle in Gruppe 5

		Problemdruck	
		Hoch	Tief
Vetomöglichkeiten	Wenig	Offene Angreifer Münchenbuchsee Fall 3	Opportunisten Münchenbuchsee Fall 3
	Viel	Verdeckte Angreifer Opfikon Fall 2 Greifensee Fall 2	Symbionten Opfikon Fall 2 Greifensee Fall 2

Auffällig ist, dass es sich in allen drei Fällen um Entscheidungsprozesse betreffend Tagesfamilien handelte. Zudem kann beobachtet werden, dass parallel zu den Entscheidungsprozessen betreffend Tagesfamilien in allen drei Fällen offene Angreifer (Münchenbuchsee Fall 1 und 2, Greifensee Fall 1) oder verdeckte Angreifer (Opfikon Fall 1) das Ziel verfolgten, eine Kita zu etablieren respektive das Angebot in einer Kita aus- und umzubauen. Interessant ist, dass weniger radikale und erfolgreiche Typen von Wandelagenten in Bezug auf Tagesfamilien immer dann beobachtet werden konnten, wenn engagierte Wandelagenten mit radikalen Wandelabsichten in Bezug auf Kitas nicht erfolgreich darin waren, eine Mehrheitskoalition zu etablieren (Münchenbuchsee Fall 1, Greifensee Fall 1) oder der Revisionsprozess aufgrund eines verdeckten Angriffs, wie in Opfikon Fall 1, viel Zeit in Anspruch nahm.

Sowohl in Münchenbuchsee Fall 1 und Greifensee Fall 1 war die Nachfrage nach einem Angebot hoch umstritten und es gelang den offenen Angreifern nicht, die Nachfrage nach einem Angebot nachzuweisen (siehe Kapitel 6.3.7 und Kapitel 6.10.7). Auch nutzten die Wandelagenten den hohen Problemdruck nicht aus. Während sich die Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 1 lediglich auf einen Gleichstellungs-Frame bezogen, nutzten die Wandelagenten in Greifensee Fall 1 den hohen Problemdruck überhaupt nicht aus. Sowohl in Münchenbuchsee Fall 1 als auch in Greifensee Fall 1 gelang es den Wandelagenten nicht, die Verteidiger des Status quo von ihren Wandelabsichten zu überzeugen und eine Mehrheitskoalition für die Institutionalisierung einer Kita zu etablieren.

In beiden Fällen unterstützten die Verteidiger des Status quo jedoch das Angebot bei Tagesfamilien (siehe Kapitel 6.3.14 und Kapitel 6.10.9). Die Betreuung von Kindern durch Tagesmütter in deren Privathaushalten entsprach am ehesten dem traditionellen Familienbild konservativ-bürgerlicher Parteien. In diesem Kontext, in dem die Forderungen betreffend die Etablierung einer Kita scheiterten, erschien es den Herausforderern des Status quo offenbar als politisch opportun, einen minimalen Ausbau des Tagesfamilienvereins zu fordern. Die Wandelagenten, die sich eigentlich einen Ausbau des Angebots in einer Kita wünschten, wurden im Hinblick auf das Angebot bei Tagesfamilien zu Opportunisten, wie in Münchenbuchsee Fall 3 (und Greifensee Fall 2). Aufgrund der politisch stark umkämpften Entscheidungsprozesse betreffend die Institutionalisierung einer Kita erschien es den Wandelagenten offenbar als politisch opportun, einen minimalen Ausbau im Bereich der Tagesfamilien vorzunehmen. Dies erschien ihnen möglicherweise als eine bessere Lösung als gar keine Veränderung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

In Opfikon Fall 1 nahm der verdeckte Angriff der Wandelagenten lange Zeit in Anspruch, während die Nachfrage nach einem Angebot gemäss der Aussage der Wandelagenten stetig stieg (siehe Kapitel 6.9.4 und Kapitel 6.9.7). In diesem Kontext wichen die Wandelagenten darauf aus, das bestehende System des Tagesfamilienvereins ohne notwendige Revisionen auszunutzen. Der lange Zeit in Anspruch nehmende verdeckte Angriff machte die Wandelagenten in Opfikon Fall 2 zu Parasiten des Angebots bei Tagesfamilien (siehe Kapitel 6.9.12). Auch in Greifensee Fall 2 führte der Stillstand im Bereich der Kitas dazu (Greifensee Fall 1), dass die Verteidiger des Status quo das Angebot beim Tagesfamilienverein dazu nutzen wollten, die steigende Nachfrage nach einem Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung zu decken (siehe Kapitel 6.10.9). Der Tagesfamilienverein sollte unverändert – ohne eine Professionalisierung des Angebots – die entstehende Betreuungslücke füllen. Um die steigende Nachfrage nach einem Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung abzudecken, forderten die Verteidiger des Status quo von den Tagesmüttern, dass diese bis zu fünf Kinder gleichzeitig in ihren Wohnungen betreuten. Eine Anpassung der Regulierungen betreffend Entlohnung oder Infrastruktur für die Tagesmütter stand jedoch nie auf der politischen Agenda. Die Verteidiger des Status quo, die einen Ausbau des Angebots in einer Kita verhinderten, wurden in Bezug auf den Tagesfamilienverein zu Symbionten.

Diese Ergebnisse zeigen zusammenfassend, dass opportunistisches Verhalten sowohl bei den Verteidigern des Status quo als auch bei den Herausforderern beobachtet werden kann. Bei den Verteidigern des Status quo konnte opportunistisches Verhalten dann beobachtet werden, wenn ein Wandel aufgrund von Druck

von aussen nicht mehr abzuwenden war oder wenn der Kanton für ein Angebot finanzielle Anreize in Aussicht stellte respektive ein Angebot finanzierte (Riggisberg, Mühlethurnen, Münchenbuchsee Fall 2 etc.). Bei den Herausforderern des Status quo hingegen kann opportunistisches Verhalten dann beobachtet werden, wenn sie mit radikalen Wandelabsichten nicht erfolgreich sind. In einem solchen Kontext unterstützen die Herausforderer des Status quo minimale Veränderungen am bestehenden System der Tagesfamilien, weil lediglich dadurch ein Kompromiss mit den Verteidigern des Status quo zu erreichen ist.

### **8.3.7 Zwischenfazit I: Kontext als endogenes Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln und exogene Resource für Wandelagenten**

In diesem Kapitel werden die aus dem Vergleich der Prozessanalyse induktiv generierten Ergebnisse zusammenfassend dargestellt, bevor in Kapitel 8.3.8 deren Erklärungspotential für die von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle geprüft wird. Der Vergleich der Prozessanalysen weist auf zwei zentrale Aspekte hin, die im Folgenden diskutiert werden.

#### *Objektiver Problemdruck versus subjektive Problemwahrnehmung: Interpretationsspielraum und Beweis*

Erstens zeigte sich, dass die erfolgreichen Wandelagenten, die sich in einem Kontext mit hohem Problemdruck (in suburbanen Gemeinden) befanden, den Interpretationsspielraum – der aufgrund eines hohen Problemdrucks existierte – strategisch ausnutzten. Sowohl offene als auch verdeckte Angreifer bezogen sich zur Legitimation ihrer Forderungen nach Wandel auf einen hohen Problemdruck im Sozialbereich, auf dem Arbeitsmarkt, im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter oder bei der Integration von Kindern mit Migrationshintergrund in die Schule und in die Gesellschaft. Im Zentrum der Argumentation der Wandelagenten standen ein sozial-integrativer und ein Arbeitsmarkt-Frame (Münchenbuchsee Fall 2, Pieterlen, Opfikon Fall 1). Interessanterweise waren in den konservativ-bürgerlich dominierten Gemeinden lediglich diese Wandelagenten darin erfolgreich, die Verteidiger des Status quo von ihren Forderungen zu überzeugen, die sich zur Legitimation ihrer Forderungen nach Wandel auf einen hohen Problemdruck im Sozialbereich bezogen. Eine Investition in die frühkindliche Bildung sollte kurzfristig Integrationsprobleme in der Schule vermindern und langfristig zur Reduktion der Sozialausgaben beitragen. Mit strategischem Bezug auf einen sozial-integrativen Frame gelang es den Wandelagenten, ein *ambiguous agreement* (Palier 2005) zwischen linken Akteuren auf der einen Seite und konservativ-liberalen Akteuren auf der anderen Seite zu etablieren. Bezogen sich die Wandelagenten lediglich auf einen Gleichstellungs-Frame, waren sie mit ihren Forderungen nach Wandel nicht erfolgreich (Münchenbuchsee Fall 1). Strategisches Framing – und vor allem der Bezug auf einen sozial-integrativen Frame – war für den Erfolg der offenen sowie verdeckten Angreifer ein zentraler Erfolgsfaktor.

Neben der Nutzung des grossen Interpretationsspielraums – der aufgrund des hohen Problemdrucks existierte – durch strategisches Framing erwies sich jedoch zweitens noch ein weiterer Aspekt als zentral für den Erfolg der Wandelagenten. Die Ergebnisse aus dem Vergleich der fallspezifischen Prozessanalysen verdeutlichen, dass der Problemdruck nicht nur einen unterschiedlich grossen Interpretationsspielraum für die Wandelagenten darstellte, sondern selber Gegenstand politischer Auseinandersetzungen war. Die Nach-

frage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung war in den meisten Fällen – und überraschenderweise auch in suburbanen Gemeinden – hoch umstritten. Während konservative politische Akteure, die ein traditionelles Familienmodell befürworteten, die Nachfrage nach einem Angebot bestritten, vertraten progressive Kräfte, die eine Modernisierung der Familienpolitik anstrebten, die Ansicht, dass ein Bedürfnis seit längerer Zeit existiere. Die Vorstellungen der Akteure von einer idealen Familie prägten ihre Wahrnehmung der Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die Bedürfnisfrage wurde zum Schauplatz eines „verdeckten“ Kampfes zwischen den Ideologien von progressiv linken und traditionell konservativen Kräften und der Problemdruck damit zu einer Frage der Wahrnehmung. Während die Herausforderer des Status quo die Nachfrage mit Bedürfnisabklärungen oder der Schaffung eines privaten Angebots zu beweisen versuchten, zielten die Handlungen der Verteidiger des Status quo darauf ab, diese Bedürfnisabklärungen zu verhindern, oder sie zweifelten an der Robustheit der Ergebnisse durchgeführter Abklärungen. Wem es gelang, die Nachfrage als hoch oder tief zu definieren, erlangte so etwas wie eine Interpretationshoheit über den Problemdruck. Damit konnten die Wandelagenten den Kontext, in dem sie sich befanden, verändern, was wiederum den Handlungsspielraum für die Wandelagenten beeinflusste.

Konnte ein Wandelagent mittels einer Bedarfsabklärung in der Bevölkerung beweisen, dass die Nachfrage nach einem Angebot hoch war, so konnte er verdeutlichen, dass eine alte Institution neue Probleme nicht mehr zu lösen vermag. Damit war es den Wandelagenten möglich, den *gap* zwischen einer Massnahme und deren Implementation selber zu beeinflussen. Gelang es den Wandelagenten, die Nachfrage nach einem Angebot zu beweisen, konnten sie die Wahrnehmung des Kontextes und damit die Ausgangslage für mehr oder weniger radikale Forderungen nach Wandel beeinflussen. Gelang es beispielsweise den Herausforderern des Status quo, eine hohe Nachfrage nach einem Angebot mittels einer Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung nachzuweisen, konnten sie weiterreichende Forderungen betreffend Wandel stellen, als wenn es ihnen nicht gelang, die Nachfrage als hoch zu definieren. Dies konnte sogar in ländlichen Gemeinden beobachtet werden (Hirzel, Les Breuleux).

Zusammenfassend kann der Problemdruck als eine exogene Ressource der Wandelagenten betrachtet werden. Zur Legitimation ihrer Forderungen nach Wandel betrieben die erfolgreich radikalen Wandelagenten in den suburbanen Gemeinden mit hohem Problemdruck strategisches Framing. Der Problemdruck stellte den Wandelagenten jedoch nicht nur einen gewissen Interpretationsspielraum zur Verfügung. Vielmehr war es den Wandelagenten auch möglich, die Wahrnehmung des Problemdrucks selber zu beeinflussen. Um mit radikalen Wandelabsichten erfolgreich zu sein, mussten die Wandelagenten entweder den aufgrund des Problemdrucks existierenden Interpretationsspielraum mittels strategischem Framing aktiv ausnutzen oder sie mussten die Interpretationshoheit über den Problemdruck durch einen Bedarfsnachweis erlangen. Die Ergebnisse aus den Prozessanalysen deuten darauf hin, dass nicht nur die Nutzung eines grossen Interpretationsspielraums für Wandelagenten einen zentralen Erfolgsfaktor darstellt. In etlichen Fällen mussten die radikalen Wandelagenten den Nachweis für eine grosse Nachfrage erbringen, um eine

Mehrheitskoalition für ihr Anliegen zu mobilisieren. Sie mussten den Beweis für einen hohen Problemdruck selber erbringen.

Der Problemdruck stellt somit ein endogenes Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln dar. Damit der theoretisch postulierte Zusammenhang von Hypothese H1 beobachtet werden kann, muss dieses endogene Gelegenheitsfenster durch Wandelagenten im Prozess der Koalitionenformierung aktiv als exogene Ressource genutzt werden.

#### *Kantonaler Kontext als unveränderbare exogene Ressource: Eine Frage der Nutzung?*

Die Ergebnisse aus dem Vergleich der Prozessanalysen verdeutlichen zweitens, dass der kantonale Kontext nur dann eine Wirkung auf die Form von Wandel entfaltete, wenn dieser durch die Wandelagenten aktiv genutzt wurde. Es zeigte sich, dass die erfolgreichen Wandelagenten auch den kantonalen Kontext strategisch als Ressource nutzten, indem sie zur Legitimierung ihrer Forderungen betreffend Wandel auf den kantonalen Kontext Bezug nahmen.

Der untersuchte Entscheidungsprozess in der Gemeinde Hirzel fällt in einen Zeitraum, in dem sich der kantonale Kontext veränderte. Durch das revidierte Jugendhilfegesetz mussten die Gemeinden ab dem Jahr 2013 ein bedarfsgerechtes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung bereitstellen. Den Wandelagenten in Hirzel gelang es nicht nur, den Problemdruck mittels einer professionellen Befürfnisabklärung als hoch zu definieren, sondern sie nutzten auch den sich wandelnden kantonalen Kontext strategisch aus (siehe Kapitel 6.11.6). Als den Verteidigern des Status quo bewusst wurde, dass eine Veränderung aufgrund des kantonalen Kontextes unabwendbar wurde, verfügten die Wandelagenten bereits über den Nachweis für eine hohe Nachfrage. In diesem Kontext forderten die Wandelagenten einen radikalen Wandel, womit sie erfolgreich waren.

Auch der Vergleich zwischen Münchenbuchsee Fall 1 und Fall 2 verdeutlicht, dass der kantonale Kontext erst dann eine Wirkung auf die Form von Wandel entfaltet, wenn Akteure diesen erkennen und strategisch nutzen. Während die offenen Angreifer in Münchenbuchsee Fall 1 die kantonale Finanzierung nicht zur Legitimierung ihres Anliegens der Etablierung einer Kita verwendeten (siehe Kapitel 6.3.7), war die Bezugnahme auf die kantonale Finanzierung entscheidend für den Erfolg der offenen Angreifer in Münchenbuchsee Fall 2 (siehe Kapitel 6.3.12). Den Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 2 war es ein zentrales Anliegen, den kantonalen Entscheid zur Ermächtigung der durch die Wandelagenten geforderten Kita-Plätze bereits vor der Parlamentsdebatte zu erhalten. Verschiedene Indizien sprechen dafür, dass der kantonale Entscheid zur Ermächtigung der Kita-Plätze für die Zustimmung der Verteidiger des Status quo zu den radikalen Forderungen der Wandelagenten einen zentralen Faktor darstellte (siehe Kapitel 6.3.12). Die offenen Angreifer in Münchenbuchsee Fall 1 waren mit ihrer radikalen Forderung nach Wandel nicht erfolgreich.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass der kantonale Kontext den Wandelagenten zwar einen mehr oder weniger grossen Handlungsspielraum gibt. Dieser Handlungsspielraum muss jedoch durch die Akteure

aktiv ausgenutzt werden. Der kantonale Kontext konnte seine Wirkung auf die Form von Wandel lediglich dann entfalten, wenn die Wandelagenten den kantonalen Kontext erkannten und im Prozess der Koalitionenformierung als exogene Ressource strategisch nutzten. Der kantonale Kontext kann zwar nicht wie der Problemdruck durch die Akteure selbst beeinflusst, jedoch als exogene Ressource genutzt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl der Problemdruck als auch der kantonale Kontext als Interpretations- respektive Handlungsspielraum angesehen werden können, der durch die Akteure entweder ausgenutzt wird oder nicht. Sowohl der Problemdruck als auch der kantonale Kontext kann deshalb als endogenes Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln bezeichnet werden.<sup>103</sup> Für den Erfolg der Wandelagenten war es zentral, dass diese den Kontext, in dem sie sich befanden, nicht nur richtig einschätzten, sondern diesen als exogene Ressource im Prozess der Koalitionenformierung auch aktiv nutzten.<sup>104</sup> Aufgrund dieser Resultate wird postuliert, dass zwischen dem politisch-institutionellen Kontext und Wandel kein direkter Zusammenhang besteht. Der politisch-institutionelle Kontext stellt ein endogenes Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln dar. Damit der theoretisch postulierte Zusammenhang von Hypothese H1 beobachtet werden kann, muss dieses endogene Gelegenheitsfenster durch Wandelagenten im Prozess der Koalitionenformierung aktiv als exogene Ressource genutzt werden.

Im nächsten Kapitel wird überprüft, ob die strategische Nutzung des Kontextes als exogene Ressource durch die Wandelagenten die von Hypothese H1 abweichenden Fälle erklären kann. In sieben der 14 Fälle konnte nicht die entsprechend dem Kontext erwartbare Form von Wandel beobachtet werden (siehe Kapitel 8.2.1.).

### 8.3.8 Tragfähigkeit der induktiv generierten Hypothesen

Um die Tragfähigkeit der induktiv gewonnen Ergebnisse aus Kapitel 8.3.7 zu prüfen, wird im Folgenden zuerst die verwendete Operationalisierung der Variable x2 (Problemdruck hoch/tief) ersetzt durch die Operationalisierung, ob es den Wandelagenten in den 14 Fällen gelungen ist, einen Beweis für eine hohe Nachfrage zu erbringen (Bedarfsnachweis ja/nein). Dann wird überprüft, ob die beobachtbaren Typen von Wandelagenten neu den theoretischen Erwartungen der Hypothese H1 entsprechen. In einem zweiten Schritt wird anhand des Paarvergleichs zwischen Fällen diskutiert, inwiefern die Nutzung des kantonalen Kontext-

<sup>103</sup> Der Ausdruck endogen wird hier verwendet in Abgrenzung zu einem exogenen Gelegenheitsfenster, das in den Ansätzen der Policy-Analyse, wie dem PSM von Kingdon (1984, 1995, 2010), oder dem ACF von Sabatier (1987, 1993a, b 1998), Sabatier und Jenkins-Smith (1993a, b) und Sabatier und Weible (2007) auch Policy-Fenster (*window of opportunity*) genannt wird. Exogene Gelegenheitsfenster öffnen sich gemäss diesen Ansätzen als Folge von exogenen Schocks oder Krisen sowie Regierungswechseln, Ereignissen die ausserhalb eines politischen Subsystems liegen (siehe Kapitel 3.1.3). Endogene Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln sind hingegen die Folge bestehender Institutionen selber (alte Institutionen in neuen Kontexten) oder von institutionellen Rahmenbedingungen eines Entscheidungsprozesses.

<sup>104</sup> Exogene Ressource wird an dieser Stelle verwendet in Abgrenzung zu endogenen Ressourcen. Unter endogenen Ressourcen verstehe ich Ressourcen, über die ein Akteur aufgrund persönlicher Aspekte verfügt, wie Zeit, Wissen, Beziehungen etc. Exogene Ressourcen bezeichnen den Interpretations- und Handlungsspielraum, der sich einem Akteur eröffnet aufgrund von Kontextfaktoren, wie Problemdruck oder politischen Institutionen, die den Entscheidungsprozess strukturieren.

tes durch die Wandelagenten die von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle von Hypothese H1 erklären kann.

Die Überprüfung der Tragfähigkeit der induktiv gewonnenen Hypothesen erfolgt innerhalb der in dieser Arbeit gewählten Stichprobe und ist daher nicht gleichwertig, wie die Überprüfung der Hypothese aufgrund weiterer Fälle, die stichprobenartig oder aufgrund der Theorie gewählt wurden.

#### *Nutzung respektive Definition des Problemdrucks*

Ersetzt man den statistisch gemessenen Problemdruck durch den durch die Wandelagenten erbrachten Bedarfsnachweis, entspricht die beobachtete Form von Wandel in zehn der 14 Fälle den theoretischen Erwartungen der Hypothese H1 (siehe Tabelle 74). Die grau eingefärbten Fälle in Tabelle 74 entsprechen nach wie vor nicht den theoretischen Erwartungen.

In Les Breuleux beispielweise konnten die Wandelagenten den Problemdruck als hoch definieren, was sie in eine ganz andere Ausgangslage versetzte. In einem Kontext von hohem Problemdruck und wenigen Veto-spielern waren ihre radikalen Forderungen nach Wandel angemessen und der Entscheidungsprozess endete mit einer Ersetzung der Massnahme. In Greifensee Fall 1 und Hagenbuch hingegen gelang es den Wandelagenten weder die Nachfrage nach einem Angebot nachzuweisen, noch konnten sie den kantonalen Kontext als Ressource nutzen, da dieser einem Wandel in beiden Fällen wenig förderlich war. In diesem Kontext waren die offenen Angreifer mit ihren theoretisch unerwartet radikalen Forderungen nach Wandel nicht erfolgreich. In allen drei Fällen, bei denen die Wandelagenten weniger radikale Forderungen nach Wandel stellten, als theoretisch zu erwarten gewesen wäre, befanden sich die Wandelagenten in einem Umfeld, in dem der Nachweis für eine Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita durch die Wandelagenten nicht oder noch nicht erbracht wurde (Opfikon Fall 2, Münchenbuchsee Fall 1, Greifensee Fall 1). In diesem Kontext wichen die Wandelagenten darauf aus, bei den bestehenden Institutionen des Tagesfamilienvereins minimalere Forderungen nach Wandel zu stellen. In einem Kontext, in dem es den Wandelagenten nicht gelang, die Interpretationshoheit über den Problemdruck zu erlangen, waren sie lediglich mit weniger radikalen Wandelabsichten erfolgreich.

Tabelle 74: Überprüfung von Hypothese H1, mit durch Akteure nachgewiesener Nachfrage nach einem Angebot

	x1*	x2**	y1 erwartet	y1 beobachtet
Münchenbuchsee Fall 2	Wenige	ja	Ersetzung	Ersetzung
Courrendlin	Wenige	ja	Ersetzung	Ersetzung
Les Breuleux	Wenige	ja	Ersetzung	Ersetzung
Hirzel	Viele	ja	Ergänzung	Ersetzung
Münchenbuchsee Fall 3	Wenige	nein	Übertragung	Übertragung
Pieterlen	Wenige	nein	Übertragung	Ersetzung
Riggisberg	Wenige	nein	Übertragung	Übertragung
Mühlethurnen	Wenige	nein	Übertragung	Übertragung
Münchenbuchsee Fall 1	Wenige	nein	Übertragung	Stillstand
Opfikon Fall 1	Viele	nein	Stillstand	Ergänzung
Opfikon Fall 2	Viele	nein	Stillstand	Stillstand
Greifensee Fall 1	Viele	nein	Stillstand	Stillstand
Greifensee Fall 2	Viele	nein	Stillstand	Stillstand
Hagenbuch	Viele	nein	Stillstand	Stillstand

\*Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo, \*\*durch Wandelagenten nachgewiesene Nachfrage nach einem Angebot (Quelle Fallstudien)

Sowohl in Pieterlen als auch in Opfikon Fall 1 nutzten die Wandelagenten den hohen Interpretationsspielraum – der aufgrund des hohen Problemdrucks existierte – strategisch aus. Sie bezogen sich zur Legitimation ihrer Forderungen nach Wandel auf einen hohen Problemdruck im Sozialbereich. Obwohl sie keinen Nachweis für eine hohe Nachfrage erbrachten (Opfikon Fall 1) oder ein Bedarfsnachweis durch die Verteidiger des Status quo nicht akzeptiert wurde (Pieterlen), schafften es die Wandelagenten in diesen Fällen, mittels des strategischen Framings den hohen Interpretationsspielraum auszunutzen.

Aufgrund der Darstellung in Tabelle 74 bleibt unklar, weshalb in Hirzel eine Ersetzung beobachtet werden konnte und in Münchenbuchsee Fall 1 lediglich ein Stillstand. Wie die Ergebnisse aus den Prozessanalysen verdeutlichen, spielt zur Erklärung der Abweichungen auch der kantonale Kontext eine zentrale Rolle.

#### *Nutzung des kantonalen Kontextes*

Der untersuchte Entscheidungsprozess in der Gemeinde Hirzel fällt in einen Zeitraum, in dem sich der kantonale Kontext veränderte. Durch das revidierte Jugendhilfegesetz mussten die Gemeinden ab dem Jahr 2013 ein bedarfsgerechtes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung bereitstellen. Den Wandelagenten in Hirzel gelang es nicht nur, den Problemdruck mittels einer professionellen Befürfnisabklärung als hoch zu definieren, sondern sie nutzten auch den sich wandelnden kantonalen Kontext strategisch aus (siehe Kapitel 6.11.6). Als den Verteidigern des Status quo bewusst wurde, dass eine Veränderung aufgrund des kantonalen Kontextes unabwendbar wurde, verfügten die Wandelagenten bereits über den Nachweis für eine hohe Nachfrage. In diesem Kontext forderten die Wandelagenten einen radikalen Wandel, womit sie erfolgreich waren.



Auch der Vergleich zwischen Münchenbuchsee Fall 1 und Fall 2 verdeutlicht, dass der kantonale Kontext erst dann eine Wirkung auf die Form von Wandel entfaltet, wenn Akteure diesen erkennen und strategisch nutzen. Während die offenen Angreifer in Münchenbuchsee Fall 1 die kantonale Finanzierung nicht zur Legitimierung ihres Anliegens der Etablierung einer Kita verwendeten, war die Bezugnahme auf die kantonale Finanzierung entscheidend für den Erfolg der offenen Angreifer in Münchenbuchsee Fall 2. Den Wandelagenten in Münchenbuchsee Fall 2 war es ein zentrales Anliegen, den kantonalen Entscheid zur Ermächtigung der durch die Wandelagenten geforderten Kita-Plätze bereits vor der Parlamentsdebatte zu erhalten. Verschiedene Indizien sprechen dafür, dass der kantonale Entscheid zur Ermächtigung der Kita-Plätze für die Zustimmung der Verteidiger des Status quo zu den radikalen Forderungen der Wandelagenten einen zentralen Faktor darstellte. Die offenen Angreifer in Münchenbuchsee Fall 1 waren mit ihrer radikalen Forderung nach Wandel nicht erfolgreich. In Münchenbuchsee Fall 1 gelang es den Wandelagenten nicht, die Nachfrage nach einem Angebot nachzuweisen. Zur Legitimation ihrer Forderungen bezogen sie sich lediglich auf einen Gleichstellungs-Frame. Auch nahmen sie im politischen Entscheidungsprozess keinen Bezug auf die kantonale Finanzierung des Angebots. Die Wandelagenten in Münchenbusee Fall 1 (Gruppe 2) waren mit ihren radikalen Wandelabsichten nicht erfolgreich. Der Entscheidungsprozess endete mit einer Ablehnung der Initiative zur Etablierung einer Kita durch das Volk.

Diese Ergebnisse erbringen Evidenz dafür, dass der Problemdruck und der kantonale Kontext ein endogenes Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln darstellen. Lediglich wenn Wandelagenten im Prozess der Koalitionenformierung den Kontext als exogene Ressource nutzen, kann der theoretisch erwartete Zusammenhang von Hypothese H1 beobachtet werden. Die strategische Nutzung respektive Beeinflussung des Kontextes kann verschiedene beobachtete Abweichungen von den theoretischen Erwartungen erklären.

In Münchenbuchsee Fall 2 konnten Wandelagenten beobachtet werden, die zwar gemäss dem Kontext erwartet wurden (Hypothese H3), die jedoch mit ihren Forderungen nach Wandel nicht erfolgreich waren (Hypothese H2). Die Abweichung bei Hypothese H1 kann damit erklärt werden, dass die Wandelagenten den Kontext nicht als Ressource nutzten. In Münchenbuchsee Fall 1 gelang es den Wandelagenten nicht, die Nachfrage nach einem Angebot nachzuweisen. Zur Legitimation ihrer Forderungen bezogen sie sich lediglich auf einen Gleichstellungs-Frame. Auch nahmen sie im politischen Entscheidungsprozess keinen Bezug auf die kantonale Finanzierung des Angebots. Die Wandelagenten nutzten weder den Problemdruck mittels strategischem Framing noch nahmen sie im Prozess der Koalitionenformierung Bezug auf die Möglichkeit der kantonalen Mitfinanzierung. Die Wandelagenten scheiterten darin, eine Mehrheitskoalition für ihre radikalen Wandelabsichten zu mobilisieren. Am 7. Juni 1998 wurde die Vorlage zur Etablierung einer Kita bei einer Volkabstimmung abgelehnt. Der Entscheidungsprozess endete mit einem Stillstand.

Bei beiden Fällen der Gruppe 3, bei denen Wandelagenten mit radikaleren Forderungen als theoretisch erwartet (Hypothese H3) erfolgreich waren (Hypothese H2), wiesen die Wandelagenten eine hohe Nachfrage nach einem Angebot mittels einer Bedürfnisabklärung nach (Hirzel und Les Breuleux). Zudem nutzten die Wandelagenten auch den kantonalen Kontext zur Legitimierung ihres Anliegens. Die Wandelagenten in Hirzel antizipierten den sich wandelnden kantonalen Kontext. Sie passten ihr Verhalten dieser zukünftigen

Entwicklung an und forderten einen radikalen Wandel. Gleichzeitig zeigte sich jedoch auch, dass in beiden Fällen dieser Gruppe exogene Veränderungen den radikalen Wandel begünstigten. In Les Breuleux war dies eine linke Mehrheit im Gemeinderat und in Hirzel der sich wandelnde kantonale Kontext. Für den Erfolg von radikalen Wandelagenten in einem für sie wenig förderlichen Kontext, war es folglich nicht nur zentral, dass die Wandelagenten den Kontext aktiv nutzten. Auch exogene Veränderungen spielten dabei eine zentrale Rolle.

Bei der letzten Gruppe 5 schliesslich, forderten die Wandelagenten weniger weit reichende Veränderungen als theoretisch zu erwarten gewesen wäre (Hypothese H3), womit sie erfolgreich waren (Hypothese H2). Alle diese Fälle befanden sich im Kontext einer Gemeinde, in denen es den Wandelagenten nicht gelang, die Nachfrage nach einem Angebot in einer Kita nachzuweisen (Münchenbuchsee Fall 1, Greifensee Fall 1) oder auf einen entsprechenden Nachweis aus strategischen Gründen verzichtet wurde (Opfikon Fall 1). In diesem Kontext wichen die Wandelagenten darauf aus, in Bezug auf die bestehende Institution des Tagesfamilienvereins politisch opportun erscheinende Veränderungen zu fordern. Generell zeigte sich, dass ein langsamer oder nicht erfolgter Wandel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dazu führte, dass Wandelagenten in einem dem Wandel förderlichen Kontext darauf auswichen, weniger weitreichende Forderungen zu stellen, als theoretisch zu erwarten gewesen wären.

In allen Fällen, bei denen Wandelagenten mit radikaleren Forderungen nach Wandel (Hypothese H3) nicht erfolgreich waren (Hypothese H2), zeigte sich, dass die Wandelagenten keinen Nachweis für eine hohe Nachfrage erbrachten (Hagenbuch, Greifensee Fall 1). Auch verfolgten diese Wandelagenten keine für offene Angreifer typische Strategie (siehe Kapitel 8.2.2).

Die strategische Nutzung respektive Beeinflussung des Kontextes durch die Wandelagentinnen und Wandelagenten kann die beobachteten Abweichungen von den theoretischen Erwartungen in allen Fällen mindestens teilweise erklären. Die fetten Pfeile in Abbildung 32 verdeutlichen, dass die in diesen Fällen beobachtete Abweichung von den theoretischen Erwartungen von Hypothese H1 damit erklärt werden kann, dass Wandelagenten den Kontext, in dem sie sich befanden, entweder aktiv nutzten oder eben nicht. Die weniger fetten Pfeile in Abbildung 33 bedeuten, dass die beobachtete Abweichung lediglich teilweise durch die strategische Nutzung des Kontextes durch die Wandelagentinnen und Wandelagenten erklärt werden kann. Abbildung 32 bildet die theoretischen Abweichungen dieser Fälle ab, bei denen theoretisch eine Ersetzung oder eine Ergänzung erwartet wird. In Abbildung 33 sind die Abweichungen der Fälle dargestellt, bei denen theoretisch eine Übertragung respektive Stillstand zu erwarten war.

Abbildung 32: Erklärung für die Abweichungen bei Ersetzung und Ergänzung

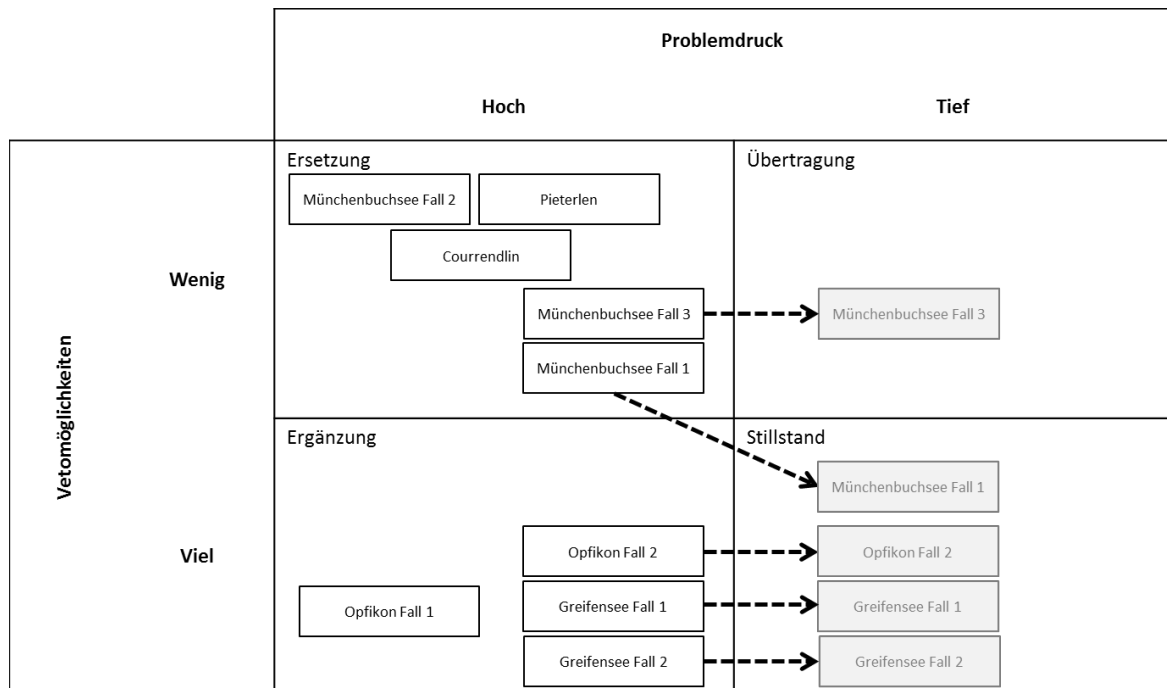
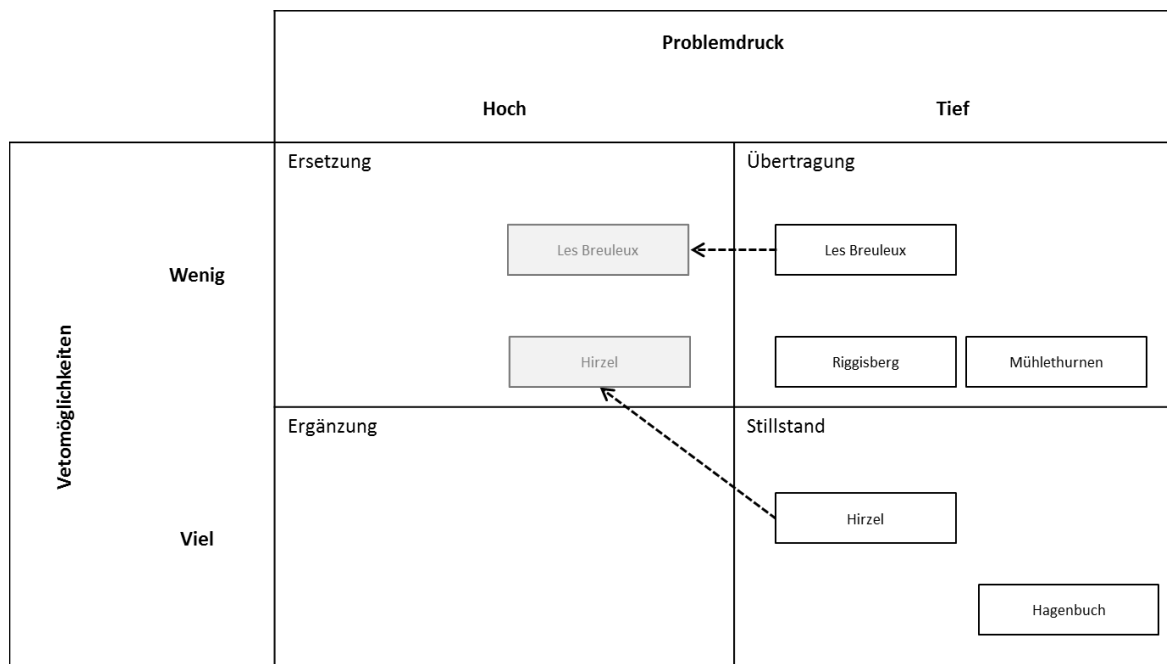


Abbildung 33: Erklärung für die Abweichungen bei Übertragung und Stillstand



Unklar bleibt, weshalb es den Wandelagenten in einigen Fällen gelingt, den Kontext als Ressource aktiv zu nutzen (Bsp. Gruppe 3) und in anderen Fällen nicht (Gruppe 4). Zudem zeigen die Ergebnisse aus den Prozessanalysen, dass die in Gruppe 3 (konkret in Hirzel und Les Breuleux) unerwartet umfassenden Formen von Wandel nicht nur durch die aktive Nutzung des Kontextes durch die Wandelagenten erklärt werden können, sondern noch weitere Faktoren dafür verantwortlich sind. Bevor in Kapitel 8.4 induktiv, aufgrund der Resultate aus den Fallstudien nach einer Antwort auf die Frage gesucht wird, weshalb einige Wandelagenten den Kontext nutzen und anderen nicht (Gruppe 2), werden im folgenden Kapitel 8.3.9, weitere mögliche Erklärungen für die abweichenden Fälle in Gruppe 3 diskutiert. Auch bei Gruppe 5 zeigen die induktiv gewonnen Ergebnisse ein bemerkenswertes Muster, das im Folgenden Kapitel separat besprochen wird.

### 8.3.9 Zwischenfazit II: Exogene Schocks und opportunistische Ausweichmanöver

*Radikal erfolgreiche Wandelagenten (Gruppe 3): Zwei Mechanismen führen zu Ersetzungen, Ergänzungen*

Bei beiden Fällen der Gruppe 3, bei denen Wandelagenten mit radikaleren Forderungen als theoretisch erwartet (Hypothese H3) erfolgreich waren (Hypothese H2), wiesen die Wandelagenten eine hohe Nachfrage nach einem Angebot mittels einer Bedürfnisabklärung nach (Hirzel und Les Breuleux). Zudem nutzten die Wandelagenten auch den kantonalen Kontext zur Legitimierung ihres Anliegens. Die Wandelagenten in Hirzel antizipierten den sich wandelnden kantonalen Kontext. Sie passten ihr Verhalten dieser zukünftigen Entwicklung an und forderten einen radikalen Wandel. Gleichzeitig zeigte sich jedoch auch, dass in beiden Fällen dieser Gruppe exogene Veränderungen den radikalen Wandel begünstigten.

Die theoretisch überraschend umfassende Form von Wandel in der ländlichen Gemeinde des Kantons Jura (Les Breuleux) kann durch eine linke Regierungsmehrheit erklärt werden. In Les Breuleux stiessen die offenen Angreifer auf grosse Unterstützung für ihr Anliegen. Ein Bedarfsnachweis wurde durch den von linken Parteien dominierten Gemeinderat selber durchgeführt (siehe Kapitel 6.16.1). Die offenen Angreifer mussten nicht wie in den anderen Fällen Verbündete für ihr Anliegen mobilisieren. Dieses Erkenntnis spricht dafür, dass die parteipolitische Regierungszusammensetzung einen Einfluss hat auf die zu erwartende Form von Wandel. Konkret weisen die Ergebnisse darauf hin, dass hohe Machtressourcen von linken Akteuren umfassende Formen von Wandel begünstigen. Dieses Ergebnis entspricht den Erwartungen der Machtressourcentheorie sowie der Parteiendifferenzthese (siehe Kapitel 3.1.1). Die linke Regierungsmehrheit in Les Breuleux hat massgeblich dazu beigetragen, dass die Wandelagenten mit ihren radikalen Forderungen nach Wandel erfolgreich waren (siehe Kapitel 6.16.6). Deshalb kann in diesem Fall von einer exogen bedingten Ersetzung gesprochen werden.

In Hirzel (sowie auch in Opfikon Fall 1 und Courrendlin) hingegen handelte es sich um Formen einer endogen vorbereiteten exogenen Ersetzung. In all diesen Fällen wurde der radikale Wandel durch Veränderungen des kantonalen Kontextes begünstigt. Diese exogene Veränderung des kantonalen Kontextes wurde durch Wandelagenten bereits im Vorfeld dieser Veränderung antizipiert. Die externe Veränderung führte in

diesen drei Fällen nicht automatisch zu einer umfassenden Veränderung, sondern es brauchte Wandelagenten, die den kantonalen Wandel antizipierten und bereits einen offenen respektive verdeckten Angriff starteten. Trotzdem war in diesen Fällen eine exogene Veränderung mindestens teilweise für den Erfolg der radikalen Forderungen der Wandelagenten zuständig.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse aus den Prozessanalysen, dass zwei unterschiedliche Mechanismen zu umfassenden Formen von Wandel führten (Ersetzung/Ergänzung). Die Ergebnisse verdeutlichen, dass radikaler Wandel nicht nur durch endogene Faktoren erklärt werden kann (Nutzung des endogenen Gelegenheitsfensters durch Wandelagenten), sondern auch exogene Veränderungen (oder Schocks) zur Erklärung der umfassenden Veränderungen eine zentrale Rolle spielten. In vier von sechs Fällen waren umfassende Formen von Wandel das Resultat einer Kombination zwischen endogenen Faktoren und dem Handeln von Akteuren sowie exogenen Veränderungen.

In der Sprache von Mahoney und Thelen (2010a) sowie Streeck und Thelen (2005a: 21f) kann in diesen Fällen von einer endogen vorbereiteten exogenen Veränderung gesprochen werden. Diese Art von Zusammenspiel zwischen Akteurshandeln und exogenen Veränderungen als Ursache von weitreichendem Politikwandel wird auch im Policy-Streams-Modell (PSM) von Kingdon (1984, 1995, 2010) sowie im Punctuated-Equilibrium-Ansatz (PEA) von Baumgartner und Jones erwähnt (siehe Kapitel 3.1.3). Gemäss diesen Erklärungsansätzen ist weitreichender Politikwandel dann zu erwarten, wenn Policy-Entrepreneure reife Ströme rasch koppeln, wenn sich ein Policy-Fenster öffnet wie im PSM oder wenn es Policy-Entrepreneuren gelingt, zu kritischen Zeitpunkten neue *venues* für ihre *images* zu finden, wie beim PEA. Policy-Fenster oder kritische Zeitpunkte sind bei beiden Erklärungsansätzen die Folge von exogenen Schocks respektive exogenen Veränderungen. Entsprechend diesen Annahmen konnte auch in den vorliegenden Fällen beobachtet werden, dass Veränderungen im Kontext lediglich dann zu politischem Wandel führten, wenn Akteure einen sich verändernden kantonalen Kontext antizipierten und diesen strategisch als exogene Ressource im Prozess der Koalitionenformierung nutzten.

#### *Wenig radikale Wandelagenten (Gruppe 5): Stillstand und Übertragung als Kompromisslösung bei Verteilungskämpfen*

Bei Gruppe 5 forderten die Wandelagenten weniger weit reichende Veränderungen, als theoretisch zu erwarten gewesen wäre (Hypothese H2, Münchenbuchsee Fall 3, Greifensee Fall 2, Opfikon Fall 2), womit sie erfolgreich waren (Hypothese H3). In allen drei Fällen stellten die Wandelagenten Forderungen betreffend einen Wandel der bereits existierenden Massnahme des Tagesfamilienvereins. Alle Fälle befanden sich in Gemeinden, in denen andere oder die gleichen Wandelagenten gleichzeitig einen radikaleren Wandel in Bezug auf Kitas forderten, aber mit ihren Forderungen entweder nicht erfolgreich waren (Münchenbuchsee Fall 1, Greifensee Fall 1) oder einen Angriff im Verdeckten vorbereiteten, was lange Zeit in Anspruch nahm (Opfikon Fall 1). Wenig radikale Wandelagenten in Bezug auf Tagesfamilien waren immer dann zu beobachten, wenn die Wandelagenten darin nicht erfolgreich waren, den Nachweis für eine Nachfrage zu erbringen (Münchenbuchsee Fall 1, Greifensee Fall 1) oder auf einen Nachweis aus strategischen Gründen verzichteten (Opfikon Fall 1). In diesem Kontext wichen die Wandelagenten darauf aus, in Bezug auf den

Wandel bei Tagesfamilien wenig radikale Forderungen zu stellen, weil damit ideologische Auseinandersetzungen mit den Verteidigern des Status quos vermieden werden konnten. Minimale Anpassungen des Systems der Tagesfamilien waren zwar für die Herausforderer des Status quo politisch opportun, liessen aber auch Raum für symbiontisches Verhalten der Verteidiger des Status quos.

Der Kampf um die Verteilung der Mittel zwischen Herausforderern und Verteidigern des Status quo hat in einem Kontext der umstrittenen Nachfrage nach Kita-Plätzen in Bezug auf die Tagesfamilien zu Typen von Wandelagenten geführt, die mit ihren Forderungen nach Wandel unter dem Potential des Kontexts blieben. Dies führte im Endergebnis zu einer Form von Wandel, die sich zwischen Stillstand und Übertragung bewegt. Die minimalen Anpassungen an der Institution der Tagesfamilien führte in den suburbanen Gemeinden mit hohem Problemdruck im Endeffekt zu einer Überlastung der Tagesfamilien und grenzte an eine Ausnutzung der bestehenden Institution (Münchenbuchsee Fall 3, Greifensee Fall 2 und Opfikon Fall 2). Der nicht erfolgte Wandel im Bereich eines Ausbaus der Kitas endete in einem parasitären Verhalten der Wandelagenten gegenüber der Institution der Tagesfamilien.

Generell zeigte sich, dass ein langsamer oder nicht erfolgter Wandel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dazu führte, dass Wandelagenten in einem dem Wandel förderlichen Kontext darauf auswichen, weniger weitreichende Forderungen zu stellen, als theoretisch zu erwarten gewesen wären. Die zu beobachtenden wenig umfassenden Formen von Wandel im Bereich der Tagesfamilien müssen damit weniger als das Resultat transformationaler Motive der Wandelagenten angesehen werden als vielmehr als ein (unbeabsichtigtes) Beiprodukt der politischen Auseinandersetzungen zwischen Herausforderern und Verteidigern des Status quos in Bezug auf die Etablierung oder Weiterentwicklung von Kita-Plätzen (vgl. Mahoney/Thelen 2010a: 22f.). Gelang es den Herausforderern des Status quo nicht, für ihre radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren, dann wichen sie darauf aus, mit weniger umfassenden Forderungen betreffend Wandel eine mehrheitsfähige Kompromisslösung zu finden.

Diese Ergebnisse zeigen zudem, dass opportunistisches Verhalten sowohl bei den Verteidigern des Status quo als auch bei den Herausforderern beobachtet werden kann. Bei den Verteidigern des Status quo konnte opportunistisches Verhalten dann beobachtet werden, wenn ein Wandel aufgrund von Druck von aussen nicht mehr abzuwenden war oder wenn der Kanton für ein Angebot finanzielle Anreize in Aussicht stellte respektive ein Angebot finanzierte (wie zum Beispiel in Riggisberg, Mühlethurnen und Münchenbuchsee Fall 2). Bei den Herausforderern des Status quo hingegen kann opportunistisches Verhalten dann beobachtet werden, wenn sie mit radikalen Wandelabsichten nicht erfolgreich sind. In einem solchen Kontext unterstützen die Herausforderer des Status quo minimale Veränderungen am bestehenden System der Tagesfamilien, weil lediglich dadurch ein Kompromiss mit den Verteidigern des Status quo zu erreichen ist.

## 8.4 Induktive Spurensuche II: Eine Frage der politischen Ressourcen?

Bei einem Vergleich zwischen Gruppe 3 (radikal erfolgreich) und Gruppe 4 (radikal nicht erfolgreich) stellt sich die Frage, weshalb es den Wandelagenten der Fälle in Gruppe 3 gelingt, den Kontext aktiv als Res-

source zu nutzen, während dies den Wandelagenten der Fälle in Gruppe 4 nicht gelingt. In diesem Kapitel wird auf Grund von Informationen aus den Fallstudien nochmals induktiv nach Erklärungen für die nach wie vor unerklärten Phänomene gesucht.

Eine mögliche Erklärung dafür sind unterschiedlich grosse politische Ressourcen der Wandelagenten. Zwar verdeutlichen die Ergebnisse aus den Fallstudien, dass konservativ-liberale politische Kräfte in allen untersuchten Fällen über eine Mehrheit im Gemeinderat verfügten. Neben der Sitzverteilung in der Regierung und im Parlament gehören zu politischen Ressourcen auch grosses politisches Know-how und Zugang zu Verbündeten in politischen Entscheidungsgremien.

Wie in Tabelle 75 verdeutlicht wird, verfügten die Wandelagenten in den untersuchten Fällen über unterschiedlich hohe politische Ressourcen. Auffällig ist, dass die Wandelagenten in den beiden Fällen der Gruppe 3 (Greifensee Fall 1 und Hagenbuch) über geringere politische Ressourcen verfügten als die Wandelagenten in den anderen untersuchten Fällen.

*Tabelle 75: Politische Ressourcen der Wandelagenten als Erklärung für theoretisch abweichende Fälle*

Münchenbuchsee Fall 1	Münchenbuchsee Fall 2	Münchenbuchsee Fall 3	Pieterlen	Riggisberg	Mühlethurnen	Opfikon Fall 1	Opfikon Fall 2	Greifensee Fall 1	Greifensee Fall 2	Hirzel	Hagenbuch	Courrendlin	Les Breuleux
Viel	Viel	Viel	Viel	Viel	Viel	Viel	Viel	Wenig	Fehlende Daten	Viel	Wenig	Viel	Viel

Die Wandelagenten in der Gemeinde Münchenbuchsee Fall 1 und 2, Riggisberg und Mühlethurnen verfügten als Mitglieder einer Partei sowie aufgrund ihrer politischen Ämter über grosses politisches Know-how und Zugang zu politischen Entscheidungsgremien. Die Wandelagenten in Opfikon Fall 1 und Fall 2 waren Mitglieder der Exekutive, die durch eine professionelle Verwaltung unterstützt wurden. Sie verfügten damit über grosses politisches Know-how. Ebenso in Hirzel: durch den professionalisierten Sozialdienst verfügten die Wandelagenten über grosses politisches Know-how. Durch die Unterstützung der links orientierten Gemeinderätin verfügten sie zudem über Zugang zu politischen Entscheidungsgremien.

Aus den Fallstudien geht hervor, dass die Wandelagenten lediglich in Greifensee Fall 1, Greifensee Fall 2 und Hagenbuch über geringe politische Ressourcen verfügten. Damit erscheinen geringe politische Ressourcen als eine mögliche Erklärung dafür, weshalb es Wandelagenten nicht gelingt, den Kontext als Resource strategisch zu nutzen.

Sowohl in Hirzel als auch in Hagenbuch konnten offene Angreifer in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetospielern beobachtet werden. Während die Wandelagenten in der Gemeinde Hirzel über politisches Know-how sowie Zugang zu Verbündeten in Entscheidungsgremien, wie dem Gemeinderat, verfügten (siehe Kapitel 6.11.3), besass der Wandelagent in der Gemeinde Hagenbuch keine politischen

Ressourcen (siehe Kapitel 6.12.3). Sowohl das politische Know-how als auch der Zugang zu politischen Entscheidungsgremien wurde von den befragten Akteuren in der Gemeinde Hirzel als zentral dafür angesehen, dass die offenen Angreifer mit ihren Forderungen erfolgreich waren. „Und ich sass strategisch im Gemeinderat und musste das dort immer wieder reinbringen und ausdiskutieren und sie [Anm. CZ: die zweite Wandelagentin] hatte so oft die Informationen nicht 1:1, was dann schwierig war, für sie strategisch weiterzuarbeiten“ (Aussage Wandelagentin). Gleichzeitig wurde auch die hohe Professionalisierung der Sozialbehörde als wichtige Ursache für den Erfolg der Wandelagentinnen angesehen. „Und spannend ist ja, dass wir vom Know-how her, ohne jetzt überheblich zu sein, als Sozialbehörde das Know-how haben. Weil wir eine gut besetzte Sozialbehörde sind mit Leuten aus allen Bereichen“ (Aussage Wandelagentin). Und weiter: „Eine professionelle Projektführung ist extrem wichtig. Bei Bauvorhaben stellt sie niemand mehr in Frage. Wenn Sie ein Bauvorhaben haben, dass Sie da eine gute Projektleitung haben, sonst laufen ihnen die Kosten aus dem Ruder, das ist dort allen klar. Dass es das auch für ein solches Projekt braucht und was das bedeutet, regelmässige Zusammenkünfte, das wird dann häufig unterschätzt. Also ich denke, das war ein ganz wichtiger Erfolgsfaktor, die professionelle Projektführung. Dass ich auch schon genügend Projektleitungserfahrung mitbringe“ (Aussage Wandelagentin). Die professionell arbeitenden Wandelagenten in der Gemeinde Hirzel schafften es nicht nur, den Problemdruck mittels einer professionellen Bedürfnisabklärung als hoch zu definieren, sondern sie erkannten auch den sich wandelnden kantonalen Kontext und nutzten diesen strategisch aus.

In der Gemeinde Hagenbuch setzte sich eine Privatperson und Mutter für das Anliegen der Institutionalisierung von Tageseltern ein (siehe Kapitel 6.12.3). Keine Interviewaussage weist darauf hin, dass diese Privatperson über politisches Know-how verfügte oder Verbündete im Gemeinderat für ihr Anliegen finden konnte. In der Gemeinde Hagenbuch forderten die Wandelagenten vom Gemeinderat zwar offen die Unterstützung eines Mittagstischs, was eine radikale Forderung war, weitere Handlungen, die auf eine Strategie hindeuten, sind jedoch nicht erkennbar. Die Wandelagenten verfolgten weder die Absicht, den Problemdruck abzuklären, noch antizipierten sie den kantonalen Kontext, der einer radikalen Forderung nach Wandel wenig förderlich war (siehe Kapitel 6.12.6). Lediglich in Hirzel führten die offenen Angreifer zu einer Ersetzung der Institution der familienergänzenden Kinderbetreuung. In Hagenbuch konnte ein Stillstand beobachtet werden.

Die offenen Angreifer in Greifensee Fall 1 erarbeiteten zwar mit viel persönlichem Engagement ein Konzept für eine Kita (siehe Kapitel 6.10.4). Gleichzeitig verfügten die Privatpersonen jedoch über tiefes politisches Know-how und es fehlten ihnen die Verbindungen zu Verbündeten in politischen Entscheidungsgremien. Das fehlende politische Know-how der Wandelagenten wurde von den Interviewpartnern als wichtige Ursache dafür angesehen, dass die Wandelagenten mit ihren Forderungen nicht erfolgreich waren.

*„Ich glaube, dass diese, die eher dagegen waren, politisch viel mehr das Flair dafür hatten als wir oder auch das Know-how dafür hatten, politisch zu agieren [Anm. CZ: die Wandelagenten]. Also die haben quasi ihre politische Erfahrung ausgenützt, um eigentlich Gegensteuer geben zu können. Und diese, die das politische Gehabe nicht intus haben, die ziehen einfach den Kürzeren. Und hier da hat es natürlich politische Fossile bei uns im Gemeinderat, die sind seit Jahr-*



*zehnten in diesem Gremium und denen ist man einfach nicht gewachsen, wenn man nicht gleich funktioniert“ (Aussage Wandelagentin).*

Zudem wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass die Wandelagenten in Greifensee Fall 1 über wenig Beziehungen zu Verbündeten in Entscheidungspositionen verfügten: „Die erste Initiative zur Etablierung einer Kita war zwar inhaltlich eine gute Idee. Aber es hat ihnen der Kontakt zum Gemeinderat, der hat Ihnen gefehlt. Und das hat dazu geführt, dass im Grunde genommen die ganze Denkweise des Gemeinderats im Konzept überhaupt nicht verankert war“ (Aussage Wandelagentin). Und weiter: „Und das ist auch das Problem, man braucht einen extrem langen Schnauf, so etwas durchzuziehen, wenn man die Behörden nicht auf seiner Seite hat. Und die mussten so viel Windmühlenarbeit leisten gegen den Gemeindepräsidenten, dass sie die Waffen gestreckt haben. Das waren auch wieder Privatpersonen, und irgendwann haben die aufgegeben“ (Aussage Wandelagent).

Zusammenfassend deuten diese Resultate darauf hin, dass Wandelagenten, die über geringe politische Ressourcen verfügen, den Kontext, in dem sie sich befinden, nicht richtig interpretieren und dadurch zu radikale Wandelabsichten verfolgen, die im gegebenen Kontext nur wenige Chancen auf Erfolg haben. Zusätzlich verfolgten Wandelagenten mit geringen politischen Ressourcen eine für ihren Typ untypische Strategie. In beiden Fällen (Greifensee Fall 1, Hagenbuch) können keine Handlungen der offenen Angreifer beobachtet werden, die darauf abzielten, eine Reformbewegung zu etablieren. Politische Ressourcen (politisches Know-how sowie der Zugang zu Verbündeten in Entscheidungsgremien) erscheinen aufgrund der induktiv gewonnenen Erkenntnisse als eine zentrale Erklärung dafür, weshalb Wandelagenten den Kontext, in dem sie sich befinden, nicht strategisch ausnutzen.

## **8.5 Fazit zu Ursachen für Wandel, weiterführende Hypothesen und Diskussion**

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse aus dem Hypothesentest sowie die induktiv gewonnenen Ergebnisse zusammenfassend dargestellt. Aufgrund der Resultate aus der induktiven Spurensuche in Kapitel 8.3 und Kapitel 8.4 werden weiterführende Hypothesen formuliert, die das Modell von Mahoney und Thelen (2010a) für Schweizer Gemeinden ergänzen. Diese Hypothesen können in weiterführenden Untersuchungen systematisch überprüft werden. Die induktiv gewonnenen Ergebnisse werden im Lichte der existierenden Literatur diskutiert.

### **8.5.1 Zusammenfassung der Ursachenanalyse**

In den 14 untersuchten Fällen konnten alle vier theoretisch konzipierten Formen von Wandel beobachtet werden. In fünf Fällen konnte eine Ersetzung und in einem Fall eine Ergänzung beobachtet werden. In drei Fällen endete der Entscheidungsprozess mit einer Übertragung und in fünf Fällen mit Stillstand. Die Unterscheidung zwischen vier Formen des graduellen Wandels war nicht nur hilfreich, um unterschiedliche Formen des Wandels empirisch exakt zu erfassen. Mit dem Fokus auf endogene Erklärungsfaktoren und Akteurshandeln konnte die Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) auch teilweise erklären, wie der weit-

reichende Politikwandel in einem soziopolitisch stabilen Umfeld erklärt und weshalb eine hohe Varianz der Ausgestaltung der Angebote zwischen Gemeinden beobachtet werden kann, die sowohl im Hinblick auf die politische Zusammensetzung in der Regierung als auch im Hinblick auf sozioökonomische Herausforderungen vergleichbar sind.<sup>105</sup>

Wie gemäss H1a bis H1d theoretisch erwartet wurde, konnten umfassendere Formen des Wandels in den Fällen suburbaner Gemeinden mit hohem Problemdruck häufiger beobachtet werden, als in den Fällen in ländlichen mit tiefem Problemdruck. In suburbanen sowie ländlichen Gemeinden waren umfassendere Formen des Wandels häufiger in zentralisierten Kantonen zu beobachten als in dezentralisierten. Allerdings konnte der postulierte Zusammenhang von Hypothese H1 durchschnittlich lediglich in der Hälfte der Fälle beobachtet werden. Entweder konnten in einem dem Wandel förderlichen Kontext weniger umfassende Formen der Wandels beobachtet werden, als theoretisch erwartet wurde. Oder das Gegenteil war der Fall: in einem dem Wandel wenig förderlichen Kontext wurden umfassende Formen des Wandels beobachtet. Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass die Höhe des Problemdrucks sowie die Anzahl Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo (Dezentalisierungsgrad) nicht ausreichen, um die unterschiedlichen Formen von Wandel in den untersuchten Fällen zu erklären.

Betrachtet man die Ergebnisse zu den Hypothese H1, H2 und H3 zusammen, so fällt auf, dass die Wandelagenten interessanterweise unabhängig vom Kontext, in dem sie sich befanden – entgegen den theoretischen Erwartungen von Mahoney und Thelen (2010a) – in der grossen Mehrheit der Fälle darin erfolgreich waren, eine Mehrheitskoalition für ihre Wandelabsichten zu etablieren. Lediglich in drei Fällen gelang es den Wandelagenten nicht, eine Mehrheitskoalition für ihre Wandelabsichten zu mobilisieren. Erstaunlich war beispielsweise die Beobachtung, dass sich in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status Quo – also in ländlichen Gemeinden dezentral organisierter Kantone – offene Angreifer etablierten, die mit ihren radikalen Forderungen nach Wandel erfolgreich waren (Hirzel). Umgekehrt existierten auch Fälle, in denen die Wandelagenten weniger radikale Forderungen nach Wandel stellten, als theoretisch erwartbar war. In Opfikon Fall 2 konnten beispielsweise Symbionten, in der Form von Parasiten, beobachtet werden, obwohl verdeckte Angreifer gemäss dem Kontext zu erwarten gewesen wären.

Die induktiv gewonnenen Erkenntnisse verdeutlichen, dass Wandel lediglich mit Rekurs auf Akteurshandeln zu verstehen ist. Der systematische Vergleich aus den fallspezifischen Prozessanalysen verdeutlicht, dass der Erfolg der Wandelagenten im Prozess der Koalitionenformierung davon abhängig ist, ob sie den politisch-institutionellen Kontext, in dem sie sich befinden aktiv als exogene Ressource nutzen. Lediglich dann, wenn Wandelagenten den politisch-institutionellen Kontext, in dem sie sich befinden, erkennen und

<sup>105</sup> Im Anhang, Kapitel 13.8 werden Probleme bei der Anwendung der Theorie diskutiert. Nicht nur die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Formen von Wandel sowie den Typen von Wandelagenten stellte empirisch eine Herausforderung dar. Auch die Definition von Wandelagenten und Koalitionsmitgliedern war schwierig.

im Prozess der Koalitionenformierung als exogene Ressource einsetzen, konnte das vom politisch-institutionellen Kontext theoretisch ausgehende Potential von Wandel in tatsächlichen Wandel überführt werden. Lediglich diese Wandelagenten denen es gelang, den Problemdruck durch einen Bedarfsnachweis als hoch zu definieren oder mittels strategischem Framing den Interpretationsspielraum des Problemdrucks auszunutzen, waren mit radikalen Wandelabsichten erfolgreich. Auch in ländlichen Gemeinden konnte der Problemdruck durch einen Bedarfsnachweis als hoch definiert werden, was radikalere Wandelabsichten legitimer erscheinen liess. Gleichzeitig mussten sich die Wandelagenten allerdings auch aufzeigen, dass der Kanton für einen umfassenden Wandel bezahlt oder die Gemeinde dazu verpflichtet ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen. Der politisch-institutionelle Kontext stellt ein endogenes Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln dar. Die induktiv gewonnen Erkenntnisse aus den Fallstudien deuten darauf hin, dass es lediglich diesen Wandelagenten gelingt das endogene Gelegenheitsfenster im Prozess der Koalitionenformierung als Ressource zu nutzen, die über hohe politische Ressourcen in der Form von politischem Know-how, Zugang zu Verbündeten oder aufgrund ihrer Position in professionalisierten Gemeinde- und Sozialbehörden verfügen.

Die Resultate zeigen, dass Mehrheitskoalitionen für einen Ausbau auch in Gemeinden mit konservativen und bürgerlichen Regierungsmehrheiten möglich waren. Allerdings unterstützten diese Koalitionen abhängig vom Kontext, in dem sich eine Gemeinde befindet sowie den politischen Ressourcen der Herausforderer des Status quo, jedoch lediglich minimale Veränderungen am bestehenden System der Kinderbetreuung.

### 8.5.2 Zusammenfassung der induktiv gewonnenen Erkenntnisse

*Wandel als eine Folge von Akteurshandeln: Nutzung von endogenen Gelegenheitsfenstern durch Wandelagenten*

Die Resultate aus dem Vergleich der fallspezifischen Prozessanalysen verdeutlichen erstens, dass der politisch-institutionelle Kontext, gemessen als Problemdruck und Grad der Dezentralisierung, ein endogenes Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln darstellen. Ein Kontext führt lediglich dann zu den erwarteten Formen von Wandel gemäss Hypothese H1, wenn Wandelagenten den Kontext, in dem sie sich befinden, erkennen und als exogene Ressource im Prozess der Koalitionenformierung einsetzen. Erfolgreiche Wandelagenten nutzen nicht nur den durch den Problemdruck existierenden Interpretationsspielraum strategisch aus, sondern auch der kantonale Kontext wird als exogene Ressource im Prozess der Koalitionenformierung strategisch eingesetzt. Nutzen Wandelagenten den Kontext hingegen nicht als exogene Ressource, so kann entweder ein Stillstand erwartet werden oder es kommt in einem Kontext, der radikalem Wandel theoretisch förderlich ist, zu weniger umfassenden Formen von Wandel als theoretisch erwartet. Der politisch-institutionelle Kontext stellt ein endogenes Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln dar. Damit der theoretisch postulierte Zusammenhang von Hypothese H1 beobachtet werden kann, muss dieses endogene Gelegenheitsfenster durch Wandelagenten im Prozess der Koalitionenformierung aktiv als exogene Ressource genutzt werden. Aufgrund der Resultate zum Verhältnis zwischen Kontext, Wandelagenten und Form von Wandel kann eine neue Hypothese formuliert werden, die das Modell von Mahoney und Thelen (2010a) ergänzt.

*Wandel kann lediglich dann erwartet werden, wenn endogene Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln (der politisch-institutionelle Kontext) durch Wandelagenten im Prozess der Koalitionenformierung aktiv als exogene Ressource genutzt werden.*

Beispielsweise können umfassende Formen von Wandel in einem dem Wandel förderlichen Kontext lediglich dann erwartet werden, wenn Wandelagenten den Kontext als exogene Ressource im Prozess der Koalitionenformierung nutzen. Gelingt es den Wandelagenten hingegen, weder den existierenden Problemdruck noch den kantonalen Kontext strategisch zu nutzen, sind umfassende Formen des Wandels selbst in suburbanen Gemeinden der Schweiz nicht zu erwarten.

Um erfolgreich zu sein, mussten Wandelagenten den durch den Problemdruck sowie politische Institutionen endogen existierenden Interpretations- respektive Handlungsspielraum erkennen und im Prozess der Koalitionenformierung strategisch einsetzen. Der politisch-institutionelle Kontext bietet damit ein endogenes Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln. Diese Erkenntnis erinnert an die Rolle von Policy-Entrepreneuren, die sowohl im PSM von Kingdon (1984, 1995, 2010) als auch im PEA von Baumgartner und Jones (1991, 1993) sowie Baumgartner et al. (2009, 2014) relevant sind, um exogene Policy-Fenster durch das Koppeln von Strömen respektive *venues* und *images* strategisch auszunutzen und damit weitreichende Politikveränderungen zu induzieren (siehe Kapitel 3.1.3). Im Gegensatz zu den Annahmen aus diesen Erklärungen ist umfassender Wandel nicht ausschliesslich eine Folge von strategisch handelnden Akteuren, die ein Policy-Fenster in der Folge eines exogenen Schocks ausnutzen, sondern die Folge der strategischen Nutzung endogener Gelegenheitsfenster durch Wandelagenten. Umfassender Wandel ist damit auch ohne exogene Schocks möglich.

#### *Wandel als eine Folge von Problemwahrnehmung und Wahrnehmungsverschiebung*

Zusammenfassend zeigte sich in den untersuchten Fällen, dass umfassende Formen von Wandel (Ergänzung und Ersetzung) das Resultat von strategisch handelnden Wandelagenten darstellen, die entweder einen hohen Problemdruck und damit einen bestehenden hohen Interpretationsspielraum mittels strategischem Framing ausnutzten oder die Problemwahrnehmung durch einen Bedarfsnachweis verändern konnten. Angewandt auf Schweizer Gemeinden, kann aufgrund dieser Ergebnisse die folgende Hypothese formuliert werden.

*Gelingt es den Wandelagenten, die Nachfrage nach einem Angebot nachzuweisen und damit den Problemdruck als hoch zu definieren, sind umfassende Formen von Wandel selbst in ländlichen Gemeinden der Schweiz zu erwarten.*

Gemäss der Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) bergen Institutionen endogen ein Potential für Akteurshandeln. In Bezug auf den Problemdruck verdeutlichen die Resultate aus der vorliegenden Analyse, dass der Problemdruck – als Interpretationsspielraum – durch die Akteure nicht nur als exogene Ressource genutzt, sondern auch beeinflusst werden kann. Wandelagenten können durch den Beweis einer hohen

Nachfrage die Wahrnehmung des Kontextes ändern und damit so etwas wie eine Interpretationshoheit über den Problemdruck erlangen. Damit können Wandelagenten ihren Handlungsspielraum selber verändern und damit die Ausgangslage für mehr oder weniger umfassende Formen von Wandel beeinflussen. Die Möglichkeit, dass Wandelagenten das endogene Potential bestehender Institutionen selber beeinflussen können, ist möglicherweise abhängig von der spezifischen Definition der Ursache für einen *gap* zwischen einer Institution und deren Implementierung in dieser Arbeit (siehe Kapitel 4.1.3). Durch einen Beweis einer hohen Nachfrage nach einem Angebot konnten die Wandelagenten Evidenz dafür erbringen, dass eine „alte“ Massnahme ein „neues“ Problem nicht mehr lösen kann.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Erklärungsansätze für Politikwandel aus der Literatur der Policy-Analyse erstaunen diese Ergebnisse wenig. Alle in Kapitel 3.1.3 vorgestellten theoretischen Erklärungen für politischen Wandel aus der Literatur zur Policy-Analyse erklären radikalen Politikwandel als Folge von veränderter Problemwahrnehmung und Aufmerksamkeitsverschiebungen. Sowohl in der neueren Version des PEA von Baumgartner et al. (2009, 2014) als auch in der neuen Version des ACF von Sabatier und Weible (2007), können solche Aufmerksamkeitsverschiebungen das Resultat des strategischen Framings von Akteuren darstellen.

Die Resultate aus der vorliegenden Analyse, wonach umfassende Formen von Wandel das Ergebnis von strategischen Framing-Prozessen respektive von veränderter Problemwahrnehmung und Aufmerksamkeitsverschiebungen darstellen, korrespondieren auch mit den Erkenntnissen von Kübler (2007) sowie Häusermann und Kübler (2010). Kübler (2007) verdeutlichte, dass der weitreichende Politikwandel im Bereich der Familienpolitik auf nationaler Ebene als das Resultat des strategischen Framings von linken politischen Parteien sowie wissenschaftlichen Akteuren in einer unterlegenen Adovaktivkoalition darstellte. Häusermann und Kübler (2010) konnten verdeutlichen, dass ein *ambiguous agreement* zwischen linken und liberalen politischen Akteuren den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung auf nationaler Ebene in der Schweiz erklären kann. Ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung wurde von liberalen politischen Akteuren mit Bezug auf einen Arbeitsmarkt-Frame unterstützt, während linke politische Akteure das Anliegen mit Bezug auf einen Gleichstellungs-Frame befürworteten. Im Unterschied zur nationalen Ebene war in den untersuchten Fällen der Bezug auf einen hohen Problemdruck im Sozialbereich der zentrale Interpretationsrahmen der Wandelagenten. Mit dem Bezug auf einen sozial-integrativen Frame konnten in den hier untersuchten Fällen in Schweizer Gemeinden Mehrheitskoalitionen zwischen linken und konservativ-bürgerlichen Akteuren etabliert werden.

Wie bereits von Kübler (2007) sowie Häusermann und Kübler (2010) für die nationale Ebene verdeutlicht, deuten diese Resultate auch für Schweizer Gemeinden darauf hin, dass der Wandel im Bereich der Familienpolitik in postindustriellen Gesellschaften nicht das Resultat der Mobilisierung einer homogenen Gruppe von Arbeitern darstellt. Vielmehr sind sie die beobachteten umfassenden Veränderungen der familienergänzenden Kinderbetreuung das Resultat von *ambiguous agreements* zwischen Akteuren, die mit einer Massnahme ganz unterschiedliche Ziele verfolgen. Die Wandelagenten mussten mittels strategischem Framing im Prozess der Koalitionenformierung darauf aufmerksam machen, dass mittels der familienergänzenden

Kinderbetreuung verschiedene Probleme in postindustriellen Gesellschaften gelöst werden können. Verteidiger des Status quo unterstützten die revolutionären Vorhaben der Wandelagenten lediglich dann, wenn diese verdeutlichen konnten, dass ein Angebot in einer Kita kurzfristig zur Integration von Kindern aus problematischen sozialen Verhältnissen in der Schule und langfristig zur Reduktion von Sozialhilfekosten in der Gemeinde beitragen kann.

Die umfassenden Formen von Wandel waren in dieser Arbeit jedoch lediglich in einem ganz spezifischen politisch-institutionellen Kontext zu erwarten. Um einen hohen Grad an Wandel zu erreichen, mussten die Wandelagenten neben dem Problemdruck auch den kantonalen Kontext aktiv als Ressource nutzen. Wie der Problemdruck stellt auch der kantonale Kontext ein endogenes Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln dar, das zwar nicht wie der Problemdruck durch die Akteure selbst beeinflusst, jedoch als exogene Ressource genutzt werden kann.

#### *Wandel in Abhängigkeit politischer Ressourcen der Wandelagenten*

Aufgrund der Informationen aus den Fallstudien wurde deutlich, dass Wandelagenten über umfassende politische Ressourcen verfügen müssen, damit sie ein endogenes Gelegenheitsfenster als exogene Ressource im Prozess der Koalitionenformierung strategisch nutzen können. Zu diesen Ressourcen gehören politisches Know-how und Zugang zu Verbündeten. Als relevante Ressource erscheinen auch eine professionelle Gemeindeverwaltung respektive eine professionell organisierte Sozialbehörde.

Aufgrund der induktiv gewonnenen Ergebnisse aus Kapitel 8.4 kann postuliert werden, dass lediglich diese Wandelakteure, die über hohe politische Ressourcen verfügen, das endogene Gelegenheitsfenster als exogene Ressource im Prozess der Koalitionenformierung nutzen können. Politische Ressourcen erscheinen als zentrale intervenierende Variable zwischen den Typen von Wandelagenten und den Formen von Wandel. Aufgrund dieser Ergebnisse kann das theoretische Modell von Mahoney und Thelen wie folgt ergänzt werden.

*Es besteht ein Zusammenhang zwischen den politischen Ressourcen der Wandelagenten und der Form von Wandel.*

Konkret kann postuliert werden, dass weniger umfassende Formen des Wandels erwartet werden können, wenn Wandelagenten über geringe politische Ressourcen verfügen, als wenn Wandelagenten über umfassende Ressourcen verfügen. Verfügt die Wandelagenten über grosses politisches Know-how und Zugang zu Verbündeten, gelang es ihnen, den kantonalen Kontext als Ressource strategisch zu nutzen und den Problemdruck, beispielsweise mittels der Durchführung einer Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung, als hoch zu definieren. Verfügt die Wandelagenten hingegen über geringe politische Ressourcen, gelang es ihnen nicht, den Kontext, in dem sie sich befanden, richtig einzuschätzen. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass die Wandelagenten Forderungen nach Wandel stellen, die dem Kontext nicht angemessen sind und eine Strategie verfolgen, die nicht ihren Forderungen nach Wandel entspricht. Dies könnte wiederum erklären, weshalb Wandelagenten mit radikalen Wandelabsichten teilweise erfolgreich sind und teilweise nicht.

Politische Ressourcen erscheinen damit als zentraler Erfolgsfaktor im Prozess der Koalitionenformierung. Der Einfluss von politischen Ressourcen auf den Erfolg von Wandelagenten sollte im Modell von Mahoney und Thelen (2010a) ergänzt und in weiteren Untersuchungen systematisch berücksichtigt werden. Es erscheint sinnvoll, die Ressourcen der Wandelagenten weiter zu spezifizieren. Dazu könnte die Literatur betreffend Policy-Entrepreneurs eine mögliche Quelle sein (Mintrom/Norman 2009, Mintrom/Vergari 1996). Diese argumentieren, dass erfolgreiche Policy-Entrepreneure sowohl über organisationale als auch über persönliche Ressourcen verfügen müssen (Mintrom/Vergari 1996: 423f.). Organisationale Ressourcen erleichtern die Bildung von Netzwerken, unter persönlichen Ressourcen verstehen Mintrom und Vergari unter anderem politisches Know-how, Reputation sowie strategische Fähigkeiten.

Die induktiv gewonnenen Ergebnisse deuten zudem darauf hin, dass neben den politischen Ressourcen der Wandelagenten auch die Professionalisierung der Sozial- und Gemeindebehörden als Ressource für die Wandelagenten angesehen werden kann (Fall Hirzel). Die professionelle Durchführung eines Projekts ist für dessen Erfolg zentral. Angewendet auf Schweizer Gemeinden kann die folgende Hypothese formuliert werden.

*Umfassendere Formen des Wandels sind eher in Gemeinden mit professionalisierten Sozial- und Gemeindebehörden zu erwarten als in Gemeinden mit wenig professionalisierten Sozial- und Gemeindebehörden.*

Dass Institutionen nicht alleine wirken, sondern erst durch die Nutzung oder Befolgung durch die politischen Akteure, wurde in einer Studie von Wagschal und Obinger (2000) sowie Obinger (1998), welche die Wirkung von direktdemokratischen Institutionen auf Staatstätigkeit untersuchte, aufgezeigt. Sie verdeutlichen, dass auch die Ressourcen der dominierenden Akteure mitbestimmen, wie die Institutionen auf die Staatstätigkeit wirken. Diese Autoren verdeutlichen, dass die Direktdemokratie die Staatstätigkeit bremst und oft auch die sozialpolitischen Anstrengungen zügelt. Dies kann damit erklärt werden, dass Gegner eines Sozialstaatsausbaus über mehr Ressourcen verfügen als Befürworter.

*Wandel in Abhängigkeit von der Organisationsform der Legislative: Versammlungs- versus parlamentarische Demokratie*

Die induktiv gewonnenen Erkenntnisse deuten schliesslich darauf hin, dass in Schweizer Gemeinden nicht nur der Dezentalisierungsgrad, sondern auch die Organisationsform der Legislative, Versammlungs- vs. parlamentarische Demokratie, einen Einfluss auf die Staatstätigkeit hat. Möglicherweise wird die Agenda-Macht von Wandelagenten – die einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates fordern – beeinflusst durch die Organisation der Gemeindelegislative. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Agenda-Macht von Herausforderern des Status quo in Bezug auf einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates in suburbanen Gemeinden der Schweiz grösser war, wenn die Legislative in einem Parlament organisiert war, als wenn die Legislative in der Gemeindeversammlung organisiert war. Für Wandelagenten in Gemeinden mit Parlamenten war es einfacher, ihre Wandelabsichten auf der politischen Agenda zu platzieren als in Gemeinden, in denen kein

Parlament bestand (Münchenbuchsee Fall 2 vs. Greifensee Fall 1). In den suburbanen und ländlichen Gemeinden der Schweiz, die durch eine Mehrheit von konservativ-bürgerlich ausgerichteten Parteien regiert werden, verfügen die Verteidiger des Status quo möglicherweise über weniger Vetomöglichkeiten respektive die Herausforderer des Status quo über eine grössere Agenda-Macht, wenn ein Parlament existiert. Aufgrund dieser Überlegungen kann für Schweizer Gemeinden die folgende Hypothese formuliert werden.

*Zwischen der Organisation der Gemeindelegislative und der Form von Wandel besteht ein Zusammenhang. Umfassende Formen von Wandel (und damit ein ausgebauter Wohlfahrtsstaat) sind eher in Gemeinden mit einem Parlament zu erwarten, als in Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung.*

Konkret wird postuliert, dass in Schweizer Gemeinden mit Gemeindeversammlung im Bereich der Familienpolitik weniger umfassende Veränderungen zu erwarten sind als in Gemeinden mit einem Parlament. Aufgrund der konservativ-bürgerlichen Dominanz in den Gemeinderäten ländlicher und suburbaner Gemeinden der Schweiz (siehe Kapitel 2.5.3) dürfte dieser Zusammenhang jedoch lediglich für einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates gültig sein. Diese Hypothese korrespondiert mit den Erkenntnissen aus der Gemeindeforschung, wonach die Kontrolle der Exekutive in Parlamentsgemeinden besser funktioniert als in Gemeinden mit Gemeindeversammlungen (Ladner 2008: 8). Dies kann auf die starke Stellung von Gemeindepräsidenten in Gemeinden mit Gemeindeversammlungen zurückgeführt werden (siehe Kapitel 2.5.3). Eine Befragung der Gemeindeschreiber in der Schweiz bestätigte diese Vermutung. Diese schätzten den Einfluss von Gemeindeexekutive und Gemeindepräsident in Gemeinden mit Versammlungen grösser ein als in Parlamentsgemeinden (Ladner 2008: 8). Die Ergebnisse von Eichenberger et al. (2011) weisen hingegen darauf hin, dass gewählte parlamentarische Repräsentanten und Repräsentantinnen Vorlagen, die eine Erhöhung von Schulden beinhalten, stärker unterstützten, als Wählerinnen und Wähler. Gemäss diesen Ergebnissen entspricht ein sozialpolitischer Ausbau allenfalls nicht einer Mehrheit der Interessen der Wählerinnen und Wähler.

Im nächsten Kapitel wird untersucht, welches Wirkpotential die unterschiedlichen Formen des graduellen Wandels aufweisen. Nur mittels einer Analyse der Wirkungen gradueller Veränderungen kann etwas über das transformative Potential inkrementeller Veränderungen ausgesagt werden. Und erst aufgrund der Ergebnisse zum Wirkpotential der graduellen Veränderungen kann die Frage danach beantwortet werden, wer in welcher Weise von der Adaption des Wohlfahrtsstaates an neue soziale Risiken in postindustriellen Gesellschaften profitiert (Wirkungen des Wandels).



## 9 Analyse des Wirkpotentials

Um etwas über das Wirkpotential der beobachteten Formen von Wandel in den 14 untersuchten Fällen sagen zu können, müssen die untersuchten Fälle in einem ersten Schritt einem Idealtyp der Kinderbetreuung zugeordnet werden (Kapitel 9.1). Formen von Wandel sagen nichts über ein Wirkpotential aus, da die Wirkungen staatlicher Massnahmen von deren Ausgestaltung (Policy-Design) abhängig sind. In Kapitel 9.2 wird das Wirkpotential der verschiedenen Realtypen beschrieben. In Kapitel 9.3 werden die in Kapitel 0 deduktiv hergeleiteten Hypothesen zum Wirkpotential der Idealtypen der Kinderbetreuung überprüft, bevor aufgrund der Ergebnisse induktiv weitere Hypothesen formuliert werden (Kapitel 9.4). Im Fazitkapitel 9.5 werden die Ergebnisse im Lichte bestehender Literatur diskutiert und es werden Probleme und Grenzen der Untersuchung aufgezeigt.

### 9.1 Zuordnung der beobachteten Policy-Design zu Idealtypen: Die Realtypen

Die Ausgestaltung der Massnahme zum Zeitpunkt t1 (nach dem politischen Wandel) ist nicht unabhängig von der Ausgestaltung zum Zeitpunkt t0 (vor dem politischen Wandel). Bei äquivalenten Formen von Wandel ist eine unterschiedliche Ausgestaltung der Kinderbetreuungspolitiken zum Zeitpunkt t1 möglich. Je nach Form von Wandel kann eine äquivalente Ausgestaltung zum Zeitpunkt t0 zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung zum Zeitpunkt t1 führen. Deshalb kann die Form von Wandel nicht gleichgesetzt werden mit einer bestimmten Ausgestaltung einer Massnahme. Welche Form von Wandel zu welcher Ausgestaltung führt ist daher eine empirische Frage und muss in diesem Kapitel geklärt werden.

Die Fallstudien beinhalten nicht nur eine Definition der Form von Wandel, sondern auch die Beschreibung der Ausgestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung (Policy-Design). Aufgrund dieser Beschreibungen in den Fallstudien können die Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung einem Idealtyp zugeordnet werden.

Die Idealtypen unterscheiden sich konzeptuell entlang von zwei Dimensionen. Die folgenden Fragen dienen der Zuteilung der beobachteten Policy-Designs der familienergänzenden Kinderbetreuung (Realtyp) zu einem Idealtyp.

1. Ist der Staat in die Finanzierung und Leistungserbringung involviert (Staat-Markt)?
2. Entspricht die Leistungserbringung einer liberalen Vorstellung der Geschlechterrollenverteilung in einer Gesellschaft oder einer traditionellen Geschlechterrollenverteilung (traditionell-liberal)?

Die beobachteten Policy-Designs der untersuchten Fälle (Realtypen) werden nun aufgrund dieser beiden Fragen einem Idealtyp zugeordnet. Dabei fliessen die erhobenen Indikatoren zur Ausgestaltung der Angebote, wie in Tabelle 76 dargestellt in diese Zuteilung ein.

Tabelle 76: Kriterien für Zuteilung der beobachteten Policy-Designs zu Idealtypen (Bestimmung der Realtypen)

Dimension	Indikator
Staatlich vs. privat	- Höhe der staatlichen Mittel (finanzielle Mittel)
	- Bestimmungen zu einkommensabhängigen Tarifsystemen
	- Bestimmungen zur Organisation des Trägers (staatlich/privat)
Traditionell vs. liberal	- Bestimmungen zur Art des Angebots (Tageseltern, Kita)
	- Bestimmungen zum Grad der Professionalisierung:
	- Bestimmungen zur fachlichen Qualifikation des Betreuungspersonals
	- Bestimmungen zur Qualität des Angebots (pädagogisches Konzept)

Die Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung in den Fällen Pieterlen, Courrendlin und Les Breuleux können dem Idealtyp (siehe Kapitel 4.2.3) der *universell de-familialisierenden Kinderbetreuung* zugeordnet werden. In allen Fällen existiert eine Kita, die durch öffentliche Gelder unterstützt wird. Die Eltern-tarife sind bei allen Angeboten einkommensabhängig ausgestaltet. Ausserdem wird das Angebot in allen Fällen durch den Staat zur Verfügung gestellt. Die Angestellten in diesen Angeboten werden als Teil der Verwaltung im Rahmen öffentlich-rechtlicher Anstellungsverhältnisse engagiert. Die Betreuungspersonen all dieser Angebote müssen über eine pädagogische oder soziale Ausbildung verfügen und die Kitas besitzen ein pädagogisches Konzept. Damit verfügen die Kitas über einen hohen Professionalisierungsgrad.

Die Policy-Designs der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung in den Gemeinden Münchenbuchsee Fall 2, Opfikon Fall 1 und Hirzel können dem Idealtyp der *markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung* zugeordnet werden. Allerdings entsprechen diese Angebote nicht vollständig dem Idealtyp der markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung. In diesen drei Fällen existieren Kitas, bei denen zwar die Leistungserbringung durch private Vereine erfolgt. Die Angebote werden jedoch staatlich unterstützt und es existieren einkommensabhängige Tarifsysteme. Diese Angebote werden dem Idealtyp der markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung zugeordnet, weil die Leistungserbringung durch private Vereine erfolgt. Allerdings handelt es sich bei diesen Policy-Designs (Realtypen) um eine Übergangs- oder Mischform zwischen dem Idealtyp der universell und der markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung.<sup>106</sup> Die Betreuungspersonen in den Kitas müssen über eine pädagogische oder soziale Ausbildung verfügen und die Kitas besitzen ein pädagogisches Konzept. Der Professionalisierungsgrad der Angebote kann damit als hoch bezeichnet werden.

Dem Idealtyp der *optional familiären Kinderbetreuung* entsprechen die Angebote bei Tagesfamilien in den Fällen Münchenbuchsee Fall 1 und 3, Riggisberg, Mühlethurnen, Opfikon Fall 2 sowie Greifensee Fall 1 und

<sup>106</sup> Dass in der vorliegenden Analyse kein Fall existiert, bei dem ein typisches Beispiel für eine markoliberal de-familialisierende Kinderbetreuung existiert, ist nicht darauf zurückzuführen, dass dieser Idealtyp in der Schweiz nicht existiert. Vielmehr wurden rein privat finanzierte und zur Verfügung gestellte Angebote bei der Analyse nicht mitberücksichtigt. Bei der Fallauswahl wurde argumentiert, dass zu rein privaten Angeboten kein politischer Entscheidungsprozess existiert. Um das Wirkpotential dieses Idealtypes zu untersuchen, müssten jedoch auch rein private Angebote in einer Analyse mitberücksichtigt werden.

2. Auch die Angebote bei Tageseltern in den Fällen Courrendlin und Les Breuleux können diesem Idealtyp zugeordnet werden.<sup>107</sup> In all diesen Fällen wird die Betreuung von Kindern bei Tageseltern staatlich unterstützt. Die staatliche Unterstützung ermöglicht in allen Fällen eine einkommensabhängige Tarifgestaltung. Die Leistungserbringung erfolgt auf privater Basis. Die Kinder werden von Tagesmüttern in ihren eigenen Haushalten betreut. Die Betreuungspersonen müssen zwar über einen Grundkurs, jedoch nicht über eine pädagogische oder soziale Ausbildung verfügen. Die Betreuungsarbeit ist wenig professionalisiert und es existieren keine Vorgaben für ein Betreuungskonzept (pädagogisches Konzept).

Im Fall von Hagenbuch existiert kein staatlich unterstütztes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die Betreuung von Kindern erfolgt in den Familien oder in nachbarschaftlichen Netzwerken, die vollständig privat organisiert werden. Es existieren weder Vorgaben betreffend Ausbildung der Betreuungspersonen noch betreffend einem Betreuungskonzept für die Kinder. Deshalb wird Hagenbuch dem Idealtyp *der implizit familiären Kinderbetreuung* zugeordnet.

## 9.2 Wirkpotential der Realtypen

Als Vorbereitung für den Hypothesentest in Kapitel 9.3 wird beschrieben, ob die Realtypen dem theoretisch erwarteten Wirkpotential der Idealtypen entsprechen. Hypothesen können noch nicht getestet werden, dies erfolgt im Rahmen des Vergleichs zwischen den Realtypen in Kapitel 9.3.

### 9.2.1 Wirkpotential der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung

Tabelle 77 fasst die erwarteten und beobachteten Wirkpotentiale bei den Fällen zusammen, die dem Idealtyp der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung zugeordnet wurden.

Tabelle 77: Erwartete und beobachtete Wirkpotentiale bei der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung

				Pieterlen	Courrendlin	Les Breuleux
<i>Hypothese Ebene</i>		<i>Dimension</i>	<i>Wirkpotential erwartet</i>	<i>Wirkpotential beobachtet</i>		
H4a	Nutzerinnen	Gleichstellung der Geschlechter	Hoch	Tendenziell tief	Hoch	Hoch
H4b	Nutzerinnen und Nutzer	Soziale Kohäsion	Hoch	Hoch	Tief	Tendenziell hoch
H4c	Leistungserbringende	Gleichstellung der Geschlechter	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch
H4d	Leistungserbringende	Soziale Kohäsion	Hoch	Hoch	Tief	Fehlende Daten

<sup>107</sup> Die Angebote beim Tagesfamilienverein in den Gemeinden Courrendlin und Les Breuleux können lediglich bei den Wirkungen als einzelne Fälle behandelt und analysiert werden. Die Angebote des Tagesfamilienvereins werden im Kanton Jura zentral organisiert. Lediglich in der Gemeinde Delémont gibt es dazu politische Entscheidungsprozesse, in allen weiteren Gemeinden existieren keine kommunalen Entscheidungsprozesse zum Angebot des Tagesfamilienvereins (siehe Kapitel 6.13.5).

In den beiden jurassischen Gemeinden Courrendlin und Les Breuleux birgt das Angebot in Kitas mit einem Versorgungsgrad zwischen 17.5 und 25.0 Prozent ein tendenziell hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen. Mit 7.75 Prozent liegt der Versorgungsgrad im Fall der Berner Gemeinde Pieterlen deutlich tiefer. Die Interviewaussagen deuten zudem darauf hin, dass durch das existierende Angebot nicht die gesamte Nachfrage gedeckt werden kann, weshalb für das Angebot in Pieterlen von einem tendenziell tiefen Wirkpotential gesprochen werden kann (siehe Kapitel 6.4.7). In zwei der drei Fälle entspricht die Beobachtung der Aussage von Hypothese H4a, wonach bei einem staatlichen Angebot auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ein grosses Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter erwartet werden kann. In zwei der drei Fälle mit universell de-familialisierender Kinderbetreuung hatte das moderne, hoch professionalisierte Angebot auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ein grosses Wirkpotential auf die soziale Kohäsion (Hypothese H4b). Während in Courrendlin darauf hingewiesen wurde, dass Kinder aus tiefen sozialen Schichten im hoch professionalisierten Angebot der Kita untervertreten sind, wurde das Angebot in Pieterlen sowie in Les Breuleux von Kindern aus den verschiedenen Einkommensschichten proportional genutzt (siehe Kapitel 6.4.7 und Kapitel 6.16.7).

Gemäss den theoretischen Erwartungen von Hypothese H4c kann bei einem modernen, hoch professionalisierten Angebot auf der Ebene der Leistungserbringenden ein grosses Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter erwartet werden. Diese Erwartung konnte bei allen Fällen mit universell de-familialisierender Kinderbetreuung beobachtet werden. Aufgrund der pädagogischen oder sozialen Ausbildung der Betreuungspersonen in den Kitas, konnten die Betreuungspersonen in allen untersuchten Fällen ein Einkommen erwirtschaften, das es Ihnen erlaubte, einen eigenständigen Haushalt aufrecht zu erhalten. In Pieterlen zeigte sich zudem, dass die universell de-familialisierende Kinderbetreuung auch ein hohes Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden aufwies, was den Erwartungen von Hypothese H4d entspricht. Die Ergebnisse aus der Fallstudie verdeutlichen, dass das hohe Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden in Pieterlen darauf zurück zu führen ist, dass der staatliche Anbieter bewusst das Ziel verfolgte, Personen aus tiefen sozialen Schichten im hoch professionalisierten Angebot zu engagieren (siehe Kapitel 6.4.7). In Courrendlin wurde das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden als tief eingestuft. In den gut bezahlten Arbeitsverhältnissen der Kita arbeiten keine Personen mit Migrationshintergrund oder aus tiefen sozialen Schichten. Für Les Breuleux ist für diese Wirkungsdimension und -ebene aufgrund fehlender Daten keine Aussage möglich.

Zusammenfassend weisen die Ergebnisse zum Wirkpotential der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung darauf hin, dass dieser Typ der Kinderbetreuung, wie theoretisch erwartet, ein mehrheitlich hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Kohäsion sowohl auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als auch auf der Ebene der Leistungserbringenden aufweist. Überraschenderweise weist allerdings die universell de-familialisierende Kinderbetreuung in Courrendlin nicht das erwartete Wirkpotential auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer auf. Als Ursache für die zu beobachtenden einkommensabhängigen Nutzungsmuster vermuteten die Interviewpartnerinnen und

Interviewpartner den Preisunterschied zwischen dem Angebot in einer Kita und bei Tagesfamilien (siehe Kapitel 6.15.7). Kinder aus Familien mit tiefem Einkommen nutzten gemäss Interviewaussagen das Angebot bei Tagesfamilien überproportional häufig, weil dieses günstiger ist, als die Betreuung in der Kita. Zudem deuten die Ergebnisse darauf hin, dass ein staatliches Angebot nicht in jedem Fall dazu führte, dass ein hohes Vereinbarungspotential auf der Ebene der Nutzerinnen erreicht werden kann. Weit wichtiger für dieses Wirkpotential erscheinen die durch Kanton und Gemeinden zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen.

### 9.2.2 Wirkpotential der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung

In Tabelle 78 werden die erwarteten und beobachteten Wirkpotentiale der Fälle zusammenfassend dargestellt, die dem Idealtyp der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung zugeordnet wurden.

Tabelle 78: Erwartete und beobachtete Wirkpotentiale bei der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung

<i>Hypothesen</i>	<i>Ebene</i>	<i>Dimension</i>	<i>Wirkpotential erwartet</i>	Münchenbuchsee Fall 2	Opfikon Fall 1	Hirzel
				<i>Wirkpotential beobachtet</i>		
H4a	Nutzerinnen	Gleichstellung der Geschlechter	Tief	Tief	Tief	Tendenziell hoch
H4b	Nutzerinnen und Nutzer	Soziale Kohäsion	Hoch	Tief	Fehlende Daten	Tendenziell hoch
H4c	Leistungserbringende	Gleichstellung der Geschlechter	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch
H4d	Leistungserbringende	Soziale Kohäsion	Tief	Tief	Fehlende Daten	Tief

Das Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen fällt in zwei der drei Fälle mit marktliberal de-familialisierender Kinderbetreuung, wie gemäss Hypothese H4a erwartet, tief aus. Die Finanzierung der Kita in Hirzel basiert auf einer Subjektfinanzierung, der Versorgungsgrad beträgt 7.75 Prozent. Damit verfügt Hirzel als ländliche Gemeinde über einen vergleichsweise hohen Versorgungsgrad (siehe Tabelle 60). Aufgrund der Subjektfinanzierung ist davon auszugehen, dass dieses Angebot der Nachfrage entspricht, weshalb in diesem Fall von einem tendenziell hohen Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen gesprochen werden kann. Das Wirkpotential der marktliberalen Kinderbetreuung auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ist widersprüchlich. Gemäss Hypothese H4b kann bei einem hoch professionalisierten Angebot auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ein hohes Wirkpotential auf die soziale Kohäsion erwartet werden kann. Lediglich in der Kita in Hirzel wurde das Angebot von Kindern aus unterschiedlichen Einkommensklassen gemäss Interviewaussagen gleichmässig genutzt. Das hoch professionalisierte Angebot der Kita in Münchenbuchsee wurde jedoch überproportional häufig von Kindern aus mittleren und hohen sozialen Schichten genutzt (siehe Kapitel 6.3.19).

Alle Typen der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung wiesen auf der Ebene der Leistungserbringenden ein positives Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf. Dies entspricht den theoretischen Erwartungen von Hypothese H4c, wonach bei einem hoch professionalisierten Angebot auf der Ebene der Leistungserbringenden ein hohes Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter erwartet werden kann. In allen Fällen verfügten die in den Kitas beschäftigten Personen aufgrund ihres Ausbildungsniveaus über ein genügend hohes Einkommen, um einen eigenständigen Haushalt aufrecht zu erhalten. Gleichzeitig deuten die Erkenntnisse aus Münchenbuchsee Fall 2 und Hirzel darauf hin, dass durch die private Leistungserbringung im Rahmen von Vereinen, zwar ein für den Staat günstiges Angebot geschaffen werden kann. Gleichzeitig basiert die Vorstandsarbeit in Vereinen aber auf Freiwilligenarbeit, die in den untersuchten Fällen durch Frauen wahrgenommen wird. Die zeitliche Belastung für ein solches Engagement wurde von allen interviewten Personen als sehr hoch eingestuft (Siehe Kapitel 6.3.19 und Kapitel 6.11.7). Sowohl in Hirzel als auch in Münchenbuchsee Fall 2 ist die Beschäftigungsstruktur in den Angeboten, einer sozialen Kohäsion wenig förderlich. Die gut bezahlte Betreuungsarbeit wird mehrheitlich von Frauen ohne Migrationshintergrund aus mittleren und hohen Einkommensklassen geleistet.

Überraschend ist vor allem das tiefe Wirkpotential der marktliberalen Kinderbetreuung für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer in Münchenbuchsee Fall 2, weil das Angebot in der Kita und bei Tagesfamilien für tiefe Einkommen aufgrund des Tarifsystems genau gleich viel kosten. Die Resultate aus der Fallstudie verdeutlichen, dass die einkommensabhängigen Nutzungsmuster auf zwei mögliche Ursachen zurückgeführt werden können (siehe Kapitel 6.3.19). Neben den Öffnungszeiten wurden auch kulturelle Vorlieben für die Betreuung bei Tagesfamilien von Familien mit Migrationshintergrund genannt.

Die Ergebnisse zum Fall Hirzel deuten darauf hin, dass es für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen nicht nur relevant ist, durch wen die Angebote finanziert werden (staatlich/privat). Als relevant erscheint ausserdem die Form der Finanzierung. Während bei einer Objektfinanzierung die Anzahl Betreuungsplätze limitiert ist, entspricht bei einer Subjektfinanzierung das Angebot der Nachfrage. Durch eine nachfrageorientierte Finanzierung der Angebote, beispielsweise durch Betreuungsgutscheine, können Wartelisten reduziert oder ganz vermieden werden. Auch wenn im Markt Phasen mit einer Über- und Unterversorgung existieren, kann bei einer nachfrageorientierten Finanzierung der Angebote eher ein nachfrageorientierter Ausbau erwartet werden, als wenn die Gemeinde ein Kostendach für eine gewisse Anzahl von Plätzen festlegt. Eine nachfrageorientierte Finanzierung führt damit zu einem hohen Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter.

### 9.2.3 Wirkpotential der optional familiären Kinderbetreuung

Die erwarteten und beobachteten Wirkpotentiale bei den Fällen, die dem Idealtyp der optional familiären Kinderbetreuung zugeordnet wurden, werden in Tabelle 79 zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 79: Erwartete und beobachtete Wirkpotentiale bei der optional familiären Kinderbetreuung

Hypo- these	Ebene	Dimension	Wirkpoten- tial erwartet	Münchenbuch- see Fall 1 und 3	Riggis- berg	Mühlethur- nen	Opfikon Fall 2	Greifen- see Fall 1 und 2	Courrend- lin TaMü	Les Breu- leux TaMü
				Wirkpotential beobachtet						
H4a	Nutzerinnen	Gleichstellung der Geschlechter	Hoch	Tief	Tenden- tiell hoch	Tief	Tenden- tiell hoch	Tief	Tenden- tiell hoch	Tenden- tiell hoch
H4b	Nutzerinnen und Nutzer	Soziale Kohäsion	Tief	Tief	Tief	Tief	Tief	Neutral	Tief	Tief
H4c	Leistungser- bringende	Gleichstellung der Geschlechter	Tief	Tief	Tief	Tief	Tief	Tief	Tief	Tief
H4d	Leistungser- bringende	Soziale Kohäsion	Hoch	Tendenziell hoch	Hoch	Hoch	Tief	Hoch	Tief	Tief

Die theoretische Erwartung von Hypothese H4a, wonach bei einem staatlichen Angebot ein hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen erwartet wird, konnte in vier der sieben Fälle beobachtet werden. Mit Versorgungsgraden zwischen einem Prozent in Riggisberg und sechs Prozent in Courrendlin wiesen zwar alle sieben Fälle Werte unter dem Schweizerischen Durchschnitt von elf Prozent auf (siehe Tabelle 60). In den vier Fällen mit einem tendenziell hohen Wirkpotential weisen die Interviewaussagen jedoch darauf hin, dass die Nachfrage durch das Angebot gedeckt werden kann (siehe Kapitel 6.5.7, Kapitel 6.9.14, Kapitel 6.15.7 und Kapitel 6.16.7). Das Potential der optional familiären Kinderbetreuung auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer war wie in Hypothese H4b postuliert, in sechs von sieben Fällen tief. Auffällig ist, dass Kinder aus tiefen sozialen Schichten und/oder aus Familien mit Migrationshintergrund in den wenig professionalisierten Angeboten in sechs der sieben Fälle übervertreten sind.

Die optional familiäre Kinderbetreuung weist, wie gemäss Hypothese H4c erwartet, in allen Fällen ein tiefes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden auf. Aufgrund des tiefen Professionalisierungsgrads der Angebote müssen Betreuungspersonen in diesen Angeboten über keine pädagogische Ausbildung verfügen. Der Lohn von den grossmehrheitlich weiblichen Tageseltern beträgt ungefähr sieben Franken pro Stunde (siehe zum Beispiel Kapitel 6.6.7, Kapitel 6.10.14 oder Kapitel 6.16.7). Mit diesem Einkommen können Tagesmütter keinen eigenständigen Haushalt aufrechterhalten und damit keine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung erzielen. Die Erwartung von Hypothese H4d, wonach bei einem staatlichen Angebot ein hohes Wirkpotential auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden erwartet werden kann, konnte in vier der sieben Fälle beobachtet

werden. Das günstige Angebot, bei dem Frauen kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften können, wird nicht überproportional häufig von Frauen aus tiefen sozialen Schichten erbracht. Diese Resultate weisen darauf hin, dass Kinder in wenig professionalisierten Angeboten nicht vorwiegend von Betreuungspersonen mit tiefem Bildungsniveau, aus tiefen sozialen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund betreut werden. Eine soziale Durchmischung bei den Betreuungspersonen wurde jedoch in keinem der Fälle durch staatliche Akteure beabsichtigt.

Mit dem Typ der optional familiären Kinderbetreuung wurde in allen untersuchten Fällen lediglich ein tiefer Versorgungsgrad erreicht. Trotzdem wiesen die interviewten Personen in vier der sieben Fälle darauf hin, dass das Angebot der Nachfrage entspreche. Dieser Umstand spricht dafür, dass ein Ausbau dieses Typs der Kinderbetreuung in Zukunft nicht weiter zur Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen beitragen kann. Weiter fällt auf, dass die wenig professionalisierten Angebote in fünf der sieben Fälle überproportional häufig von Kindern aus tiefen sozialen Schichten und/oder aus Familien mit Migrationshintergrund genutzt wurden. Als Ursachen für diese Nutzungsmuster wurden neben den Kosten und kulturellen Aspekten vor allem die Öffnungszeiten genannt. Bei Tagesfamilien ist eine Betreuung rund um die Uhr an sieben Tage die Woche und 365 Tagen im Jahr möglich. Die einkommensabhängigen Nutzungsmuster führten gemäss Interviewaussagen oft auch zu problematischen Betreuungsverhältnissen, da die Betreuungspersonen bei der Betreuung von fremdsprachigen Kindern aus einem anderen Kulturkreis teilweise überfordert waren (siehe Kapitel 6.3.19 und Kapitel 6.9.14).

#### 9.2.4 Wirkpotential der implizit familiären Kinderbetreuung

Tabelle 80 fasst das erwartete und beobachtete Wirkpotential für den einen Fall der dem Idealtyp der implizit familiären Kinderbetreuung zugeordnet wurde zusammen.

*Tabelle 80: Erwartete und beobachtete Wirkpotentiale bei der implizit familiären Kinderbetreuung*

				Hagenbuch
<i>Hypothese Ebene</i>		<i>Dimension</i>	<i>Wirkpotential erwartet</i>	<i>Wirkpotential beobachtet</i>
HH4a	Nutzerinnen	Gleichstellung der Geschlechter	Tief	Tendenziell tief
H4b	Nutzerinnen und Nutzer	Soziale Kohäsion	Tief	Tief
H4c	Leistungserbringende	Gleichstellung der Geschlechter	Tief	Tief
H4d	Leistungserbringende	Soziale Kohäsion	Tief	Fehlende Daten

Das Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen ist beim beobachteten Angebot der implizit familiären Kinderbetreuung, wie gemäss Hypothese H4a erwartet, tendenziell tief. Die Gemeinde Hagenbuch lehnte die öffentliche Unterstützung eines Angebots ab, obwohl offenbar eine Nachfrage nach einem Angebot bestand (siehe Kapitel 6.12.7). Diese Nachfrage wurde jedoch von den Interviewpartnern als sehr klein eingestuft. Der Versorgungsgrad umfasst null Prozent. Die beobachteten Wir-



kungen auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer entsprechen den theoretischen Erwartungen von Hypothese H4b, wonach bei einem wenig professionalisierten Angebot ein kleines Wirkpotential auf die soziale Kohäsion erwartet wird. Die Resultate verdeutlichen, dass das wenig professionalisierte Angebote bei der privat organisierten Tagesmutter überproportional häufig von Kindern aus tiefen Einkommensschichten genutzt wird (Siehe Kapitel 6.12.7).

Aufgrund der tiefen Bezahlung der Betreuungspersonen weist die wenig professionalisierte implizit familiäre Kinderbetreuung für diese Frauen, die in einem solchen Angebot beschäftigt sind, ein tiefes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf. Betreffend die Auswirkungen auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden sind aufgrund fehlender Daten keine Aussagen möglich.

Der einzige beobachtete Fall der implizit familiären Kinderbetreuung, entspricht auf allen gemessenen Dimensionen und Ebenen den theoretischen Erwartungen. Da es sich jedoch lediglich um einen Fall handelt, kann keine Überprüfung der Hypothese vorgenommen werden. Es handelt sich um exemplarische Evidenz für das Wirkpotential des Typs der implizit familiären Kinderbetreuung.

### **9.3 Vergleich des Wirkpotentials der Realtypen**

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse zum Wirkpotential der einzelnen Realtypen verglichen. Dadurch können die formulierten Hypothesen H4a bis H4d geprüft werden (Kapitel 9.3.1). In Kapitel 9.3.2 erfolgt eine Diskussion dazu, inwieweit die beobachteten Policy-Designs (Realtypen) den Idealtypen entsprechen. Kapitel 9.3.3 umfasst eine Diskussion der beobachteten Trade-Offs zwischen den Wirkungsdimensionen und -ebenen innerhalb eines Realtypus.

#### **9.3.1 Vergleich**

Die Resultate zu den potentiellen Wirkungen verdeutlichen, dass die unterschiedlichen Realtypen der Kinderbetreuung verschiedene Potentiale für die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Kohäsion aufweisen und sich diese Wirkpotentiale je nach Ebene der Politikadressaten unterscheiden (siehe Tabelle 81). Der Realtyp der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung, der charakterisiert ist durch eine staatliche Finanzierung und eine staatliche Leistungserbringung sowie einen hohen Grad der Professionalisierung, weist auf allen untersuchten Ebenen das höchste Wirkpotential, sowohl für die Gleichstellung der Geschlechter als auch für die soziale Kohäsion auf. Die nachbarschaftlich-familiäre Kinderbetreuung weist hingegen für alle Ebenen und beide Dimensionen das tiefste Wirkpotential auf. Durch die Analyse konnte Evidenz dafür erbracht werden, dass die Hypothese H4, wonach ein Zusammenhang besteht zwischen der Ausgestaltung der Kinderbetreuung und den Wirkungen dieser Massnahmen auf die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Kohäsion, gestützt werden kann.

Tabelle 81: Zusammenfassung der Wirkpotentiale bei den Realtypen der Kinderbetreuung

Wirkebene	Wirkdimension	Universell de-familialisierend	Marktliberal de-familialisierend	Optional familiär	Implizit familiär
Nutzerinnen und Nutzer	Gleichstellung der Geschlechter	Hoch	Tief	Tendenziell hoch	Tendenziell tief
	Soziale Kohäsion	Tendenziell hoch	Nicht eindeutig	Tief	Tief
Leistungserbringende	Gleichstellung der Geschlechter	Hoch	Hoch	Tief	Tief
	Soziale Kohäsion	Nicht eindeutig	Tief	Nicht eindeutig	Fehlende Daten

Vergleicht man die Ergebnisse zu den Hypothese H4a bis H4d zwischen den einzelnen Realtypen separat, gibt es einige theoretisch nicht erwartete Resultate, die im Folgenden besprochen werden. Der theoretisch postulierte Zusammenhang von Hypothese H4a, wonach bei einem staatlichen Angebot auf der Ebene der Nutzerinnen ein höheres Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter erwartet werden kann, als bei einem privaten Angebot, konnte in zehn der 14 Fälle beobachtet werden (siehe Tabelle 82). Staatlich finanzierte Angebote führten in 70 Prozent der Fälle zu einem hohen Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen, die privat angebotenen lediglich in 25 Prozent der Fälle.

Tabelle 82: Wirkpotential der Realtypen für die Gleichstellung der Geschlechter, Ebene der Nutzerinnen

staatlich							privat						
Universell de-familialisierend			Optional familiär				Marktliberal de-familialisierend						Implizit familiär
Pieterfen	Courrendlin	Les Breuleux	Münchenbuchsee Fall 1/2	Riggisberg	Mühlethurnen	Opfikon Fall 2	Greifensee Fall 1/2	Courrendlin TaMü	Les Breuleux TaMü	Münchenbuchsee Fall 2	Opfikon Fall 1	Hirzel	Hagenbuch
(+)	+	+	-	(+)	-	(+)	-	(+)	(+)	-	-	(+)	(-)

Legende: + = hohes Wirkpotential, - = tiefes Wirkpotential, (+), (-) = potentiell hohes/tiefes Wirkpotential, 0 = neutral

Die Resultate zu Hypothese H4a verdeutlichen, dass das Wirkpotential auf der Ebene der Nutzerinnen für die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur auf die Art der Finanzierung eines Angebotes (staatlich/privat) zurückgeführt werden kann, sondern vielmehr davon abhängt, wie viel finanzielle Mittel durch die Gemeinde oder den Kanton bereitgestellt werden. In den untersuchten Fällen des Kantons Jura werden mehr finanzielle Mittel für den Ausbau von Kita-Plätzen bereitgestellt, als in den untersuchten Fällen in den Kantonen Bern und Zürich. Weiter fällt auf, dass das Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen auch von der Art der Finanzierung eines Angebots abhängt. Während bei einer Subjektfinanzierung eher ein nachfragedeckendes Angebot geschaffen wird (siehe Kapitel 9.2.2), erlaubt die Objektfinanzierung lediglich die Etablierung einer gewissen Anzahl von Plätzen. Bei einer Subjektfinanzierung kann ein höheres Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen

nen erwartet werden, als bei einer Objektfinanzierung. Die Art der Organisation der Leistungserbringung (staatlich/privat) spielt dabei keine Rolle. Gleichzeitig muss jedoch darauf hingewiesen, dass die Überprüfung von Hypothese H4a schwierig war, da alle Angebote des Idealtyps der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung über eine staatliche Finanzierung verfügten. In keinem Fall existierte in der Empirie der beschriebene Idealtyp der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung. Zudem verdeutlichen die Ergebnisse zum Typ der optional familiären Kinderbetreuung, dass mit diesem Angebot zwar keine hohen Versorgungsgrade erreicht werden können, die Angebote jedoch in vier der sieben untersuchten Fälle gemäss Interviewaussagen der Nachfrage entsprachen. Dieser Umstand spricht dafür, dass ein Ausbau dieses Typs der Kinderbetreuung (mindestens in der existierenden Form) in Zukunft nicht weiter zur Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer beitragen kann.

Der in Hypothese H4b postulierte Zusammenhang, wonach ein hoch professionalisiertes Angebot ein höheres Wirkpotential auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer aufweist, als ein wenig professionalisiertes Angebot, konnte in den zehn der 14 Fälle beobachtet werden (siehe Tabelle 83). Bei einem Fall ist jedoch aufgrund fehlender Daten keine Aussage möglich. Allerdings weisen auch Angebote der universell- sowie der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung in fast der Hälfte der Fälle (zwei von fünf) ein tiefes Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer auf.

Tabelle 83: Wirkpotential der Realtypen für die soziale Kohäsion, Ebene der Nutzerinnen und Nutzer

Hoch professionalisiert						Wenig professionalisiert							
Universell de-familialisierend			Marktliberal de-familialisierend			Optional familiär							Implizit familiär
Pieterlen	Courrendlin	Les Breuleux	Münchenbuchsee Fall 2	Opfikon Fall 1	Hirzel	Münchenbuchsee Fall 1/3	Riggisberg	Mühlethurnen	Opfikon Fall 2	Greifensee Fall 1/2	Courrendlin TaMü	Les Breuleux TaMü	Hagenbuch
+	-	(+)	-	fd	(+)	-	-	-	-	0	-	-	-

Legende: + = hohes Wirkpotential, - = tiefes Wirkpotential, (+), (-) = potentiell hohes/tiefes Wirkpotential, 0 = neutral, fd = fehlende Daten

Auffällig ist, dass die hoch professionalisierten Angebote in den Kitas in jenen Fällen (Münchenbuchsee Fall 2, Courrendlin) überproportional häufig von Kindern aus hohen sozialen Schichten genutzt wurden, in denen gleichzeitig ein Angebot bei Tagesfamilien existierte. Die wenig professionalisierten Angebote bei Tagesfamilien hingegen wurden überproportional häufig von Kindern aus tiefen sozialen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund genutzt (Münchenbuchsee Fall 1/3, Courrendlin TaMü). In den Interviews wurden drei Ursachen für diese einkommensabhängigen Nutzungsmuster der verschiedenen Angebote Kita und Tagesfamilien genannt. Erstens entsprechen die Betreuungszeiten in der Kita oftmals nicht den Arbeitszeiten der abgebenden Eltern. Tagesfamilien betreuen Kinder an 24 Stunden pro Tag und sieben

Tage die Woche. Von diesem Problem sind Familien aus tiefen sozialen Schichten möglicherweise mehr betroffen, als Familien aus mittleren und hohen sozialen Schichten. Zweitens existieren kulturelle Unterschiede bei den Nachfragepräferenzen. Familien mit Migrationshintergrund, die oft auch tieferen sozialen Schichten angehören, ziehen aufgrund ihres traditionelleren Familienverständnisses die Betreuung bei einer Tagesmutter einer Betreuung in einer Kita vor. Drittens wurde darauf hingewiesen, dass die tieferen Kosten für die Betreuung bei Tagesfamilien eine Ursache für die einkommensabhängigen Nutzungsmuster darstellen können. Erstaunlicherweise waren jedoch in den untersuchten Fällen Kinder aus tiefen Einkommensschichten beim Tagesfamilienverein auch dann übervertreten, wenn die Betreuung bei Tagesfamilien aufgrund der einkommensabhängigen Tarife genau gleich teuer war, wie die Betreuung in einer Kita (Münchenbuchsee Fall 1, 2 und 3). Bei Tagesfamilien ist eine stundenweise Betreuung möglich, während in einer Kita ganze Halbtage gebucht werden müssen. Die Ergebnisse verdeutlichen zudem, dass das Angebot bei Tagesfamilien auch in Riggisberg und Mühlethurnen überproportional häufig von Kindern aus Familien tiefer Einkommensklassen genutzt wurde (siehe Kapitel 6.5.7 und Kapitel 6.6.7). In diesen Gemeinden existierte keine staatlich unterstützte Kita. Die Interviewaussagen deuten darauf hin, dass Kinder aus hohen sozialen Schichten in diesen beiden Fällen in privaten Kitas betreut werden, die nicht durch die Gemeinde finanziell unterstützt werden und deshalb sehr teuer sind.

Entgegen den theoretischen Erwartungen zeigte sich, dass alle beobachteten Realtypen der Kinderbetreuung im Hinblick auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ein tendenziell tiefes Wirkpotential aufweisen. Aufgrund dieser Resultate kann der von Schlanser (2011) beobachtete Matthäus-Effekt bei der Nutzung von Kitas bestätigt werden. Kinder aus hohen Einkommensklassen profitieren überproportional häufig vom hoch professionalisierten Angebot in Kitas. In Ergänzung zu den Resultaten von Schlanser (2011), zeigen die Ergebnisse aus der Analyse, dass Kinder aus tiefen sozialen Schichten das hoch professionalisierte Angebot in Kitas nicht einfach weniger in Anspruch nehmen. Sondern Kinder aus Familien tiefer Einkommensklassen werden in den wenig professionalisierten Angeboten bei Tagesfamilien überproportional häufig betreut. Dadurch werden diesen Kindern, die bereits aufgrund ihrer Herkunft über Defizite im Bereich der Bildung und Sprache verfügen, zusätzliche Hürden gestellt. Gerade wenn Betreuungspersonen in Tagesfamilien überproportional häufig aus tiefen sozialen Schichten kommen und/oder einen Migrationshintergrund aufweisen, kann eine Tagesmutter oder ein Tagesvater wenig zur sprachlichen Integration eines Kindes mit Migrationshintergrund beitragen und auch die Unterstützung bei Hausaufgaben wird dadurch erschwert.

Die Analyse zeigt Evidenz dafür, dass Hypothese H4c, wonach bei einem hoch professionalisierten Angebot ein höheres Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden erwartet werden kann, als bei einem wenig professionalisierten Angebot, gestützt wird (siehe Tabelle 84). Dieser Zusammenhang konnte in allen 14 Fällen beobachtet werden.

Tabelle 84: Wirkpotential der Realtypen für die Gleichstellung der Geschlechter, Ebene der Leistungserbringenden

Hoch professionalisiert						Wenig professionalisiert							
Universell de-familialisierend			Marktliberal de-familialisierend			Optional familiär							Implizit familiär
Pieterlen	Courrendlin	Les Breuleux	Münchenbuch-see Fall 2	Opfikon Fall 1	Hirzel	Münchenbuch-see Fall 1/3	Riggisberg	Mühletshurnen	Opfikon Fall 2	Greifensee Fall 1/2	Courrendlin TaMü	Les Breuleux TaMü	Hagenbuch
+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-

Legende: + = hohes Wirkpotential, - = tiefes Wirkpotential, (+/-) = potentiell hohes/tiefes Wirkpotential, 0 = neutral

Die Ergebnisse zu Hypothese H4c verdeutlichen, dass Betreuungspersonen beim Idealtyp der implizit und optional familiären Kinderbetreuung kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften können. Mit einem durchschnittlichen Stundenlohn von sieben Franken pro Kind ermöglicht eine Beschäftigung als Tagesmutter keine ökonomische Unabhängigkeit von einem männlichen Ernährer und eine ausreichende soziale Absicherung. Die Resultate verdeutlichen, dass im wenig professionalisierten Angebot des Idealtyps der optional familiären Kinderbetreuung, prekäre, schlecht bezahlte Arbeitsplätze – in erster Linie für Frauen – geschaffen werden. Diese Angebote im Dienste der Gleichstellung führen somit auf der Ebene der Leistungsanbieter zu prekären Arbeitsbedingungen für die mehrheitlich weiblichen Erwerbstätigen in diesen Angeboten. Bei diesen Angeboten im Dienste der Gleichstellung kann daher durchaus von einem sozialen Rebound-Effekt gesprochen werden (Zollinger/Widmer 2014a, 2016). Zudem verdeutlichen die Ergebnisse aus den Fallstudien, dass beim marktliberal de-familialisierenden Typ der Kinderbetreuung die Betreuungspersonen zwar über hohe Löhne verfügen. Gleichzeitig birgt die private Leistungserbringung die Gefahr, dass bei der Organisation und Administration dieser Angebote viel Freiwilligenarbeit grossmehrheitlich durch Frauen geleistet wird (siehe Kapitel 6.3.19, Kapitel 6.9.14 und Kapitel 6.11.7). Dies ist wiederum nur dann möglich, wenn diese Frauen durch einen männlichen Ernährer unterstützt werden.

Der in Hypothese H4b postulierte Zusammenhang, wonach bei einem staatlichen Angebot ein höheres Wirkpotential auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden erwartet werden kann, als bei einem privaten Angebot, konnte in sieben der 14 Fälle beobachtet werden (siehe Tabelle 85). Allerdings ist in vier Fällen keine Aussage möglich, weil die Daten fehlen.

Tabelle 85: Wirkpotential der Realtypen für die soziale Kohäsion, Ebene der Leistungserbringenden

staatlich							privat						
Universell de-familialisierend			Optional familiär				Marktliberal de-familialisierend						Implizit familiär
Pieterlen	Courrendlin	Les Breuleux	Münchenbuch-see Fall 1/2	Riggisberg	Mühletshurnen	Opfikon Fall 2	Greifensee Fall 1/2	Courrendlin TaMü	Les Breuleux TaMü	Münchenbuch-see Fall 2	Opfikon Fall 1	Hirzel	Hagenbuch
+	fd	fd	(+)	+	+	-	+	-	-	-	fd	-	fd

Legende: + = hohes Wirkpotential, - = tiefes Wirkpotential, (+/-) = potentiell hohes/tiefes Wirkpotential, 0 = neutral, fd = fehlende Daten

Die Ergebnisse aus den Fallstudien deuten darauf hin, dass staatliche Angebote lediglich dann ein hohes Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden aufweisen, wenn die staatlichen Anbieter explizit eine Strategie verfolgen, wonach Personen mit schwierigen sozialen Hintergründen bevorzugt in dem Angebot beschäftigt werden (siehe Pieterlen, Kapitel 6.4.7). Die Ergebnisse verdeutlichen, dass der Typ der optional familiären Kinderbetreuung, bei dem Frauen kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften können, nicht überproportional häufig von Frauen aus tiefen sozialen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund erbracht wird. Diese Resultate weisen darauf hin, dass Kinder in wenig professionalisierten Angeboten nicht vorwiegend von Betreuungspersonen mit tiefem Bildungsniveau, aus tiefen sozialen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund betreut werden.

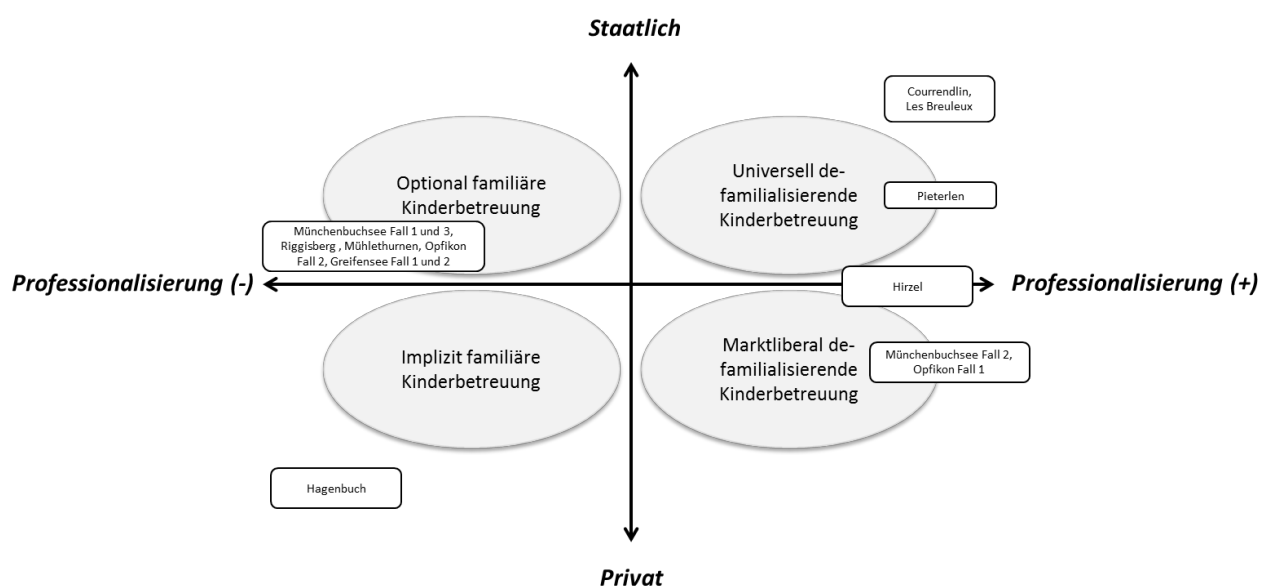
### 9.3.2 Realtypen versus Idealtypen

Das Wirkpotential der Angebote schwankt innerhalb der Fälle eines Idealtyps teilweise stark. Beispielsweise weist die universell de-familialisierende Kinderbetreuung in Pieterlen mit einem Versorgungsgrad von 7.5 Prozent ein weniger hohes Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen auf, als die universell de-familialisierende Kinderbetreuung in Courrendlin und Les Breuleux, mit Versorgungsgraden von 17.5 Prozent respektive 25.0 Prozent. Dieses Ergebnis kann damit erklärt werden, dass die Ausgestaltung der Angebote in den untersuchten Fällen (Realtypen) mehr oder weniger den beschriebenen Idealtypen entspricht. Der Idealtyp der universell de-familialisierende Kinderbetreuung würde eine nachfragedeckende Finanzierung durch den Staat beinhalten. In allen Fällen des Typs der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung erfolgte die Finanzierung der Angebote mittels einer Objektfinanzierung, das heisst die Plätze waren beschränkt. Lediglich in den zwei Fällen Courrendlin und Les Breuleux reichten die staatlichen Beiträge dazu aus, ein nachfragedeckendes Angebot zu finanzieren. Das heisst konkret, dass die aktuelle Ausgestaltung der Kinderbetreuung in den untersuchten Gemeinden in keinem Fall dem Idealtyp der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung entspricht.

In Abbildung 34 wird ersichtlich, dass die verschiedenen Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung entsprechend ihrer Ausgestaltung in der Realität mehr oder weniger den beschriebenen Idealtypen

entsprechen. Neben der beschriebenen Variation beim Idealtyp der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung, entsprechen auch Münchenbuchsee Fall 2, Opfikon Fall 1 und Hirzel nicht dem Idealtyp der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung. Die Angebote in diesen Fällen werden staatlich unterstützt, was nicht dem Idealtyp entspricht (siehe Kapitel 4.2.3). Die Leistungserbringung erfolgt jedoch auf privater Basis. Gerade Hirzel kann aufgrund der Subjektfinanzierung eher als ein Angebot im Übergang zwischen einem marktliberal- und universell de-familialisierenden Typ angesehen werden.

Abbildung 34: Realytphen vs. Idealtypen



### 9.3.3 Diskussion von Trade-Offs zwischen Wirkungsdimensionen und –ebenen bei einzelnen Realytphen

Die Resultate verdeutlichen, dass bei den verschiedenen Realytphen der Kinderbetreuung zwischen den Wirkungsdimensionen (Gleichstellung der Geschlechter und soziale Kohäsion) und –ebenen (Nutzerinnen und Nutzer sowie Leistungserbringende) unterschiedliche Trade-Offs existieren. Die optional familiäre Kinderbetreuung weist auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen ein tendenziell hohes Wirkpotential auf, während dieses Wirkpotential auf der Ebene der Leistungserbringenden tief ist (siehe Tabelle 84 und Tabelle 85). Das staatlich finanzierte Angebot führt zu einem tendenziell hohen Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter, aufgrund der tiefen Professionalisierung ist dieses Potential auf der Ebene der Leistungserbringenden jedoch tief. Mit einer Tätigkeit als Tagesmutter kann kein existenssicherndes Einkommen erwirtschaftet werden.

Bei der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung verhält es sich genau umgekehrt: dieser Idealtyp der Kinderbetreuung weist im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter auf Ebene der Leistungserbringenden ein hohes Wirkpotential auf, während dieses Potential auf der Ebene der Nutzerinnen

und Nutzer tief ist. Das hoch professionalisierte Angebot in einer privat angebotenen Kita ermöglicht es den ausgebildeten Betreuungspersonen ein existenzsicherndes Einkommen zu erwirtschaften. Der Versorgungsgrad dieser Angebote liegt jedoch in der Mehrheit der Fälle so tief, dass nicht von einem hohen Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen gesprochen werden kann.

Die optional familiäre Kinderbetreuung weist zwar ein tendenziell hohes Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen auf, gleichzeitig ist das Wirkpotential auf die soziale Kohäsion auf dieser Ebene jedoch tief. Das heisst, es wird zwar ein nachfragedeckendes Angebot zur Verfügung gestellt, betreut werden in dem wenig professionalisierten Angebot jedoch überproportional häufig Kinder aus tiefen sozialen Schichten.

Interessanterweise weist die universell de-familialisierende Kinderbetreuung zwar ein hohes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen auf, das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer ist jedoch lediglich tendenziell hoch. In der Hälfte der Fälle zeigen die Ergebnisse, dass die hoch professionalisierten Angebote überproportional häufig von Kindern aus Familien hoher Einkommensklassen genutzt werden. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass von den hoch professionalisierten Angeboten vor allem Frauen und Kinder aus hohen Einkommensschichten profitieren, während das wenig professionalisierte Angebot der optional familiären Kinderbetreuung von Kindern und Frauen aus tiefen Einkommensschichten überproportional häufig genutzt wird. Dieser Effekt zeigte sich auch bei den Kita-Angeboten, die dem Typ der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung zugeordnet wurden.

## 9.4 Induktiv generierte Hypothesen

Basierend auf den Ergebnissen aus den Fallstudien wird in diesem Kapitel induktiv nach Erklärungen für die von den theoretischen Erwartungen abweichenden Fälle gesucht. Aufgrund der induktiv generierten Erkenntnisse werden Hypothesen formuliert, die in weiteren Untersuchungen systematisch analysiert werden können.

Wie die Ergebnisse aus den Fallstudien verdeutlichen, ist ein hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen abhängig von der Höhe der kantonalen und kommunalen Finanzierung und nicht alleine von der Art der Leistungserbringer (staatlich/privat). Zudem spielt die Art der Finanzierung eine zentrale Rolle betreffend diesem Wirkpotential. Durch die mehrheitliche Objektfinanzierung der Angebote mit einem Kostendach, existieren auch in den vermeintlich universellen Angeboten Wartelisten für die Kita-Plätze. Existiert hingegen eine nachfrageorientierte Finanzierung im Rahmen einer Subjektfinanzierung, dann kann von einem hohen Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen gesprochen werden. Aufgrund dieser Resultate kann die folgende induktiv generierte Hypothese formuliert werden.



*Wenn die Angebote subjektfinanziert werden, dann kann ein höheres Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen erwartet werden, als wenn die Angebote objektfinanziert werden.*

Die Art der Leistungserbringer hat jedoch tendenziell einen positiven Einfluss auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden. Wird ein Angebot von einer staatlichen Stelle zur Verfügung gestellt, wird bei der Rekrutierung von Personal auf eine soziale Durchmischung geachtet. Dies konnte bei den privaten Leistungsanbietern in den hier untersuchten Fällen nicht beobachtet werden.

Zudem verdeutlichen die Ergebnisse, dass das hoch professionalisierte Angebot beim Typ der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung auf der Ebene der Leistungsanbieter zwar ein hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter bei den Betreuungspersonen aufweist. Aufgrund der hohen Professionalisierung der Angebote können die pädagogisch oder sozial ausgebildeten Betreuungspersonen ein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften. Die Resultate deuten jedoch darauf hin, dass die Organisation und Administration dieser Kitas grossmehrheitlich durch den Vorstand von Verbänden und damit durch Freiwilligenarbeit von Frauen erfolgt. Bei staatlichen Angeboten werden diese Arbeiten von Angestellten der Gemeindeverwaltung übernommen, die für ihre Arbeit finanziell entschädigt werden. Die Auswirkungen des marktliberal de-familialisierenden Typs der Kinderbetreuung auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden sind somit differenziert zu betrachten. Nur wenn ein Angebot durch den Staat zur Verfügung gestellt wird und hoch professionalisiert ist, können umfassend positive Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden erwartet werden. Aufgrund dieser Resultate kann Hypothese H4d für die marktliberal de-familialisierende Kinderbetreuung weiter differenziert werden.

*Bei einer privaten Leistungserbringung von hoch professionalisierten Angeboten kann auf der Ebene der Leistungserbringenden lediglich auf die Betreuungspersonen ein positives Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter erwartet werden. Für die Personen in der Organisation und Administration dieser Angebote können negative Auswirkungen erwartet werden.*

## 9.5 Fazit zu den potentiellen Wirkungen

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse im Lichte bestehender Literatur diskutiert (Kapitel 9.5.1). In Kapitel 9.5.2 werden Grenzen der Untersuchung aufgezeigt.

### 9.5.1 Diskussion der Ergebnisse

Wie in Kapitel 7 und 8 verdeutlicht, unterscheiden sich die untersuchten Fälle nicht nur in der Form und dem Grad des Wandels, sondern es ist auch bei der Ausgestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung eine hohe Varianz zu beobachten. Um ein vertieftes Verständnis des Wirkpotentials der unterschiedlichen Ausgestaltung der Kinderbetreuung zu erlangen, wurde in dieser Arbeit das Wirkpoten-

tial verschiedener Realytphen der Kinderbetreuung auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion sowohl auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer als auch auf der Ebene der Leistungserbringenden untersucht.

Mittels der Konzeptualisierung von Idealtypen konnte verdeutlicht werden, dass die Ausgestaltung der Kinderbetreuung einen Einfluss hat auf das Wirkpotential dieser Massnahmen. Die Analyse des Wirkpotentials verdeutlichte zudem, dass bei den verschiedenen Realytphen Trade-Offs zwischen den beiden Wirkungsdimensionen (Gleichstellung der Geschlechter und soziale Kohäsion) sowie den zwei Wirkungsebenen (Nutzerinnen und Nutzer und Leistungserbringende) bestehen.

Die Resultate verdeutlichen in der Tendenz, dass staatlich finanzierte und erbrachte Angebote, die über einen hohen Professionalisierungsgrad verfügen auf beiden Wirkungsebenen (Nutzerinnen und Nutzer sowie Leistungsanbieter) ein höheres Wirkpotential sowohl für die Gleichstellung der Geschlechter als auch für die soziale Kohäsion aufweisen. Das höchste Wirkpotential weist der Typ der universell de-familialisierende Kinderbetreuung auf, das tiefste der Typ der implizit familiären Kinderbetreuung. In der Mitte liegen in absteigender Reihenfolge die markoliberal de-familialisierende und die optional familiäre Kinderbetreuung.

Weiter zeigen die Resultate, dass das Wirkpotential eines Realytps Trade-Offs zwischen den zwei Wirkungsdimensionen und –ebenen aufweist. Der Typ der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung weist ein hohes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf, sowohl auf der Ebene der Nutzerinnen als auch auf der Ebene der Leistungserbringenden. Gleichzeitig ist das Wirkpotential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer in der Hälfte der Fälle tief. Staatlich zur Verfügung gestellte, hoch professionalisierte Kitas leisten einen Beitrag zu einer höheren Erwerbstätigkeit von Frauen auf der Ebene der Nutzerinnen und stellen für die gut ausgebildeten Betreuungspersonen im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Arbeitsbedingungen gut bezahlte Arbeitsplätze für die in diesen Angeboten beschäftigten Personen zur Verfügung. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass diese hoch professionalisierten Angebote überproportional häufig von Kindern aus Familien mit mittlerem und hohem Einkommen genutzt werden. Kinder aus Familien mit tiefen Einkommen sowie aus Familien mit Migrationshintergrund sind hingegen in den wenig professionalisierten Angeboten der optional familiären Kinderbetreuung übervertreten.

Auch bei der optional familiären Kinderbetreuung bestehen Trade-Offs zwischen den Wirkungsebenen. Der optional familiäre Typ der Kinderbetreuung weist tendenziell ein hohes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen auf. Gleichzeitig schafft dieser Typ der Kinderbetreuung prekäre Arbeitsbedingungen für die in diesem Angebot beschäftigten Frauen. Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden kann damit als tief bezeichnet werden.

Bei den Angeboten des Typs der universell de-familialisierenden, der markoliberal de-familialisierenden sowie der optional familiären Kinderbetreuung besteht die Gefahr, dass diese Angebote im Dienste der

Gleichstellung zu einem „sozialen Rebound-Effekt“ (Zollinger/Widmer 2014, 2016) führen. Von den hoch professionalisierten Angeboten des Typs der universell sowie der markliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung profitieren überproportional häufig Frauen und Kinder aus mittleren und hohen Einkommensschichten. Kinder aus tiefen Einkommensschichten sind beim Typ der optional familiären Kinderbetreuung übervertreten. Beim Typ der optional familiären Kinderbetreuung besteht zudem die Gefahr eines „sozialen Rebound-Effekts“ (Zollinger/Widmer 2014, 2016) für diese Personen, die in diesen Angeboten beschäftigt sind.

Dass bei der Nutzung von Kitas einkommensabhängige Nutzungsmuster und kulturelle Differenzen bestehen, wurde bereits von Schlanser (2011) im Rahmen einer quantitativen Analyse für die ganze Schweiz verdeutlicht. Abrassart und Bonoli (2015) konnten diese einkommensabhängigen Nutzungsmuster auch für den Kanton Waadt bestätigen. In Ergänzung zu den Ergebnissen von Schlanser (2011) sowie Abrassart und Bonoli (2015) zeigen die Ergebnisse aus dieser Studie allerdings, dass Kinder aus tiefen Einkommensschichten sowie Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht generell weniger nutzen, sondern dass Sie andere, weniger professionalisierte Typen der Kinderbetreuung nutzen. Entgegen den Annahmen von Stadelmann-Steffen (2007: 609) deuten die Ergebnisse aus dieser Studie darauf hin, dass bei Frauen mit tiefem Bildungsniveau nicht eine tiefere Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung besteht, sondern dass die Nutzungsmuster von der Ausgestaltung der Angebote abhängig sind. Die Ergebnisse aus dieser Untersuchung verdeutlichen, dass Kinder aus tiefen Einkommensschichten bei dem wenig professionalisierten Typ der optional familiären Kinderbetreuung – bei wenig professionalisierten Tagesfamilien – übervertreten sind.

Interessanterweise konnten diese einkommensabhängigen Nutzungsmuster auch dann beobachtet werden, wenn die Tarife für beide Typen der Kinderbetreuung (optional familiär und universell- oder markliberal de-familialisierende) aufgrund staatlicher Subventionen genau gleich hoch waren (siehe Münchenbuchsee, Kapitel 6.3.19). Diese Ergebnisse widersprechen den Erkenntnissen von Abrassart und Bonoli (2015), wonach die einkommensabhängigen Nutzungsmuster durch die Kosten für ein Angebot erklärt werden können. Die Informationen aus den Fallstudien weisen darauf hin, dass für die einkommensabhängigen Nutzungsmuster neben kulturellen Aspekten auch die Öffnungszeiten eine Rolle spielen. Während Kitas zu den regulären Bürozeiten geöffnet sind, ist eine Betreuung bei Tagesfamilien rund um die Uhr und an sieben Tagen die Woche möglich. Auch eine Ferienabdeckung ist bei Tagesfamilien problemlos möglich. Es ist plausibel anzunehmen, dass diese Öffnungszeiten eher den Arbeitszeiten von Personen aus tiefen Einkommensschichten entsprechen.

In dieser Arbeit wurde das Wirkpotential sozial investierender Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur auf der Ebene der Nutzerinnen, sondern auch auf der Ebene der Leistungsanbieter erfasst. Damit wurde einer Kritik von Jenson (2009) gefolgt, wonach bei der Übersetzung feministischer Forderungen in die Strategie des sozial investierenden Staates einige Anliegen betreffend die Gleichstellung der Geschlechter verloren gingen. Durch die Konzentration auf die Wirkung sozial investierender Massnahmen auf die Aktivierung von Frauen für den Arbeitsmarkt, ging beispielsweise die Forderung nach

egalitären Arbeitsbedingungen (Bsp. Lohngleichheit) unter. Mittels einer systematischen Analyse der Arbeitsbedingungen auf der Ebene der Leistungserbringenden der familienergänzenden Kinderbetreuung, konnte die Engführung bei der Wirkungsmessung auf die Frauenerwerbsquote erweitert werden. Die Ergebnisse aus der vorliegenden Analyse verdeutlichen, dass im wenig professionalisierten Angebot des Idealtyps der optional familiären Kinderbetreuung, prekäre, schlecht bezahlte Arbeitsplätze – in erster Linie für Frauen – geschaffen werden. Bei diesen Angeboten im Dienste der Gleichstellung kann daher durchaus von einem sozialen Rebound-Effekt für die in diesen Angeboten angestellten Frauen gesprochen werden.

Werden im Rahmen von sozial investierenden Massnahmen prekäre Arbeitsverhältnisse geschaffen, dann wird das Ziel sozial investierender Massnahmen – mittels Arbeitsmarktbeteiligung eine soziale Absicherung sicherzustellen – mindestens für die in diesen Angeboten beschäftigten Personen, verfehlt. Diese Ergebnisse unterstützen die Argumentation von Cantillon (2011) und Taylor-Gooby et al. (2015) wonach sozial investierende Massnahmen deshalb nicht zu einer Armutsreduktion führen, weil für die von Armut betroffenen Personen nicht ausreichend gut bezahlte Jobs geschaffen werden. Die Ergebnisse aus dieser Analyse verdeutlichen, dass sozial investierende Politiken nur dann eine positive Wirkung auf die Gleichstellung der Geschlechter entfalten können, wenn durch die Angebote auf der Ebene der Nutzerinnen die Frauenerwerbsquote erhöht werden kann *und* wenn für die in diesen Angeboten beschäftigten Frauen Arbeitsbedingungen gelten, die eine ausreichende soziale Absicherung und Unabhängigkeit von einem männlichen Ernährer ermöglichen. Bei zukünftigen Studien zur Beurteilung der Wirkungen der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Dimension der Gleichstellung der Geschlechter sollte deshalb sowohl die Ebene der Nutzenden als auch die Ebene der Leistungserbringenden berücksichtigt werden.

Durch die systematische Erfassung der Varianz bei der Ausgestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung mittels Idealtypen, konnte diese Arbeit einen Beitrag leisten, zu einem vertieften Verständnis für die unterschiedliche Wirkungsweise verschiedener Typen von de-familialisierenden Massnahmen (*varieties of familialism*, Leitner 2003). Es konnte verdeutlicht werden, dass nicht nur familialisierende Politiken entsprechend ihrer Ausgestaltung unterschiedliche Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter aufweisen (vgl. Leitner 2003: 372). Auch typische de-familialisierende Massnahmen, wie die familienergänzende Kinderbetreuung, haben entsprechend ihrer Ausgestaltung ein unterschiedliches Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter. Die beiden de-familialisierenden Typen der Kinderbetreuung (markoliberal und universell) weisen sowohl auf der Ebene der Nutzerinnen als auch auf der Ebene der Leistungserbringenden ein höheres Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf als der optional oder implizit familiäre Typ der Kinderbetreuung.

Durch die Messung des Wirkungspotentials nicht nur auf den zwei Wirkungsdimensionen der Gleichstellung der Geschlechter, sondern auch auf den zwei Wirkungsebenen, konnten verschiedene Trade-Offs verdeutlicht werden. Und die Resultate zeigen, dass bei neuen sozialen Politiken in der Tat zwischen den zwei Dimensionen der Gerechtigkeit (Anerkennung von Unterschieden und Umverteilung), wie von Fraser und Honneth (2003) theoretisch angedacht, Trade-Offs existieren (siehe Kapitel 4.2.1). Die hoch professionalisierten Angebote kommen zwar den Frauen zu Gute und können einen Beitrag leisten zu mehr Gleichstellung

der Geschlechter. Von den Angeboten profitieren aber überproportional häufig Frauen aus hohen Einkommensschichten. Das Potential für Umverteilung zwischen verschiedenen Einkommensklassen ist damit tief.

### 9.5.2 Grenzen der Untersuchung

Die Ergebnisse zum Wirkpotential basieren teilweise auf qualitativen Daten zur Einschätzung des Wirkpotentials sowie auf einem Vergleich zwischen vierzehn Fällen, die nicht zufällig ausgewählt wurden. Die Ergebnisse zum Wirkpotential sind weder robust, noch können sie auf weitere Fälle generalisiert werden. Zur Überprüfung der Ergebnisse wären quantitativ vergleichende Analysen in anderen Kontexten, die im optimalen Fall einen Längsschnitt aufweisen, wünschenswert. Zudem konnte lediglich ein Fall der implizit familiären Kinderbetreuung zugeordnet werden. Die Ergebnisse zum Wirkpotential dieses Idealtyps stellen lediglich exemplarische Evidenz dar.

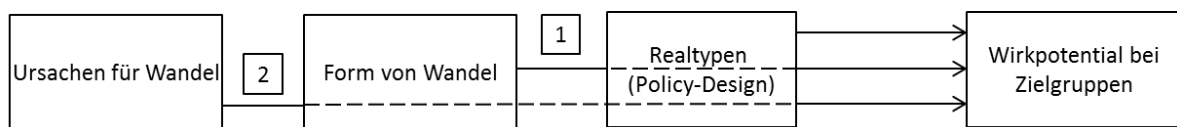
Die beobachteten Realtypen der Kinderbetreuung in Schweizer Gemeinden entsprachen nicht den theoretisch konzipierten Idealtypen, weshalb keine Aussagen zum Wirkpotential der reinen Idealtypen möglich sind. Besonders problematisch ist die Tatsache, dass in der Analyse keine rein privaten Angebote, die nicht durch den Staat mitfinanziert werden, mitberücksichtigt wurden. Alle dem Typ der marktliberal defamilialisierenden Kinderbetreuung zugeordneten Angebote wurden mindestens teilweise durch den Staat mitfinanziert. Dieser Umstand ist der Fallauswahl geschuldet. Nur wenn Angebote mindestens teilweise durch den Staat finanziert werden existiert ein Entscheidungsprozess der analysiert werden kann (siehe Kapitel 5.2). Zur Prüfung des Wirkpotentials unterschiedlicher Idealtypen sollte diese Form des Angebots in weitergehenden Forschungsprojekten mitberücksichtigt werden.

Schliesslich, sind die berufliche Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion in einer Gesellschaft nicht nur von Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung abhängig, sondern werden von einer Vielzahl weiterer politischer Massnahmen beeinflusst. Trotzdem war es möglich aufzuzeigen, dass unterschiedliche Typen der Kinderbetreuung in der Tendenz unterschiedliche Wirkpotentiale aufweisen und damit einen mehr oder weniger grossen Beitrag zur beruflichen Gleichstellung der Geschlechter sowie der sozialen Kohäsion leisten können.

## 10 Synthese der Erkenntnisse zu Ursachen und Wirkungen

Erst aufgrund der Zusammenführung der Ergebnisse zu den Ursachen und dem Wirkpotential der beobachteten Veränderungen im Bereich der kommunalen Familienpolitik kann die Frage danach beantwortet werden, *weshalb* in welcher Weise von der Adaption des Wohlfahrtsstaates an neue soziale Risiken in postindustriellen Gesellschaften profitiert. Um diese Frage zu beantworten, werden in diesem Kapitel die Ergebnisse aus der Analyse zu den Ursachen und Wirkungen des Wandels in umgekehrter Reihenfolge miteinander in Verbindung gebracht. In Abbildung 35 werden die unterschiedlichen Analyseschritte mit Nummern gekennzeichnet. In einem ersten Schritt wird der Zusammenhang zwischen den beobachteten Formen von Wandel und den Realtypen untersucht. Auf dieser Basis wird diskutiert, welches transformative Potential (Wirkpotential) die beobachteten Formen von Wandel aufweisen (Kapitel 10.1). In einem zweiten Schritt wird der Zusammenhang zwischen den Entscheidungsprozessen (Ursachen für Wandel) und den transformativen Effekte der Realtypen (Wirkpotential) untersucht (Kapitel 10.2). Damit kann geklärt werden, welche Entscheidungssituation zu welchen Wirkungen führt.

Abbildung 35: Zusammenhang zwischen Entscheidungssituationen, Formen von Wandel und Wirkpotential



In Kapitel 10.3 werden die in dieser Arbeit gewonnen Erkenntnisse im Lichte der bestehenden Literatur diskutiert. Kapitel 10.4 umfasst Überlegungen dazu, welche Implikationen die Resultate aus der vorliegenden Analyse für die praktische Politikgestaltung haben. Es wird verdeutlicht, welche Aspekte bei der zukünftigen Ausgestaltung der familienergänzenden Kinderbetreuung als eine sozial investierende Massnahme berücksichtigt werden sollten, damit diese Massnahme ein Beitrag zur Prävention gegen die Entstehung von neuen sozialen Risiken leisten kann.

### 10.1 Wirkpotential der beobachteten Formen von Wandel: Graduell transformativ?

Gemäss Streeck, Mahoney und Thelen weisen nicht nur umfassende, graduelle Veränderungen (Ersetzung, Ergänzung), sondern auch wenig umfassende, graduelle Veränderungen (Übertragung, Stillstand) transformative Wirkungen – das heisst Umverteilungswirkungen – auf. Gemäss Streeck, Mahoney und Thelen können Wirkungen entweder transformativ sein, weil Veränderungen an sozialpolitischen Massnahmen vorgenommen werden, oder aber auch, weil keine Veränderungen vorgenommen werden. In einem sich wandelnden sozioökonomischen Kontext kann auch Stillstand Umverteilungswirkungen aufweisen.

Um die Frage nach dem transformativen Potential der graduellen Veränderungen zu beantworten, werden in diesem Kapitel die empirischen Ergebnisse zu den beobachteten Formen von Wandel, den Ausgestaltungen der politischen Massnahmen (Realtypen) sowie den Ergebnissen zum Wirkpotential der entsprechenden Realtypen zusammengeführt (siehe Tabelle 86 für die Formen der Ersetzung und Ergänzung und Tabelle 87 für die Formen Übertragung und Stillstand). Die Ergebnisse fallen eindeutig aus. Die umfassendsten Formen von Wandel, Ersetzung und Ergänzung, führten zu Typen der Kinderbetreuung, die entweder dem Idealtyp der universell- oder dem Idealtyp der markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung zugeordnet werden können. In allen Fällen, in denen eine Ersetzung respektive eine Ergänzung beobachtet werden konnte, wurde ein hoch professionalisiertes Angebot in einer Kita etabliert, das teilweise auch staatlich unterstützt wurde (siehe Tabelle 86). Die weniger umfassenden Formen von Wandel, Übertragung und Stillstand, resultierten entweder in einer optional oder implizit familiären Kinderbetreuung (siehe Tabelle 87). Institutionalisiert wurden wenig professionalisierte Angebote bei Tagesfamilien, die teilweise staatlich unterstützt wurden. Die empirischen Ergebnisse (siehe Kapitel 9.2) zeigen, dass die zwei beobachteten Realtypen der universell und markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung tendenziell ein hohes Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion aufweisen. Die Realtypen der optional und implizit familiären Kinderbetreuung hingegen wiesen im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion ein tiefes Wirkpotential auf. Allerdings wiesen alle beobachteten Realtypen sowohl zwischen dem Wirkpotential auf unterschiedlichen Wirkungsdimensionen (Gleichstellung der Geschlechter und soziale Kohäsion) als auch zwischen dem auf verschiedenen Wirkungsebenen (Nutzerinnen und Nutzer sowie Leistungsanbieter) beachtliche Trade-Offs auf (siehe Kapitel 9.3).

### 10.1.1 Wirkpotential bei Stillstand und Übertragung

Beginnen wir mit den Fällen, bei denen ein Stillstand beobachtet wurde. Diese Form von Wandel führte in vier Fällen zu einem Realtyp der optional-familiären Kinderbetreuung – also zu staatlich unterstützten Tagesfamilien – und lediglich in einem Fall zum Realtyp der implizit familiären Kinderbetreuung, bei der die familienergänzende Kinderbetreuung bei Tagesfamilien nicht staatlich unterstützt wird (siehe Tabelle 87). Die optional familiäre Kinderbetreuung weist lediglich für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen ein tendenziell hohes Wirkpotential auf (siehe Kapitel 9.2.3). Konkret weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die existierende Nachfrage nach diesem Idealtyp der Kinderbetreuung durch das bestehende Angebot gedeckt ist. Mit einem bis sechs Prozent weisen die Angebote jedoch sehr tiefe Versorgungsgrade auf (siehe Tabelle 60). Das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungsanbieter sowie das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer waren bei den Angeboten, die dem Idealtyp der optional familiären Kinderbetreuung – staatliche unterstützte Tagesfamilien - zugeordnet wurden hingegen tief. Die in diesen Angeboten angestellten Frauen waren in prekären Arbeitsbedingungen beschäftigt. Mit einem Lohn zwischen sechs und sieben Franken pro Stunde konnten Tagesmütter kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften. In den wenig professionalisierten Angeboten wurden zudem überproportional häufig Kinder aus tiefen sozialen Einkommens-

klassen und Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund betreut, was wiederum der sozialen, sprachlichen und kulturellen Integration dieser Bevölkerungsschichten wenig förderlich war.

Betrachtet man das Wirkpotential der Fälle in denen ein Stillstand beobachtet wurde, so zeigt sich, dass ein politischer Stillstand in einem sich verändernden sozioökonomischen Kontext durchaus eine Veränderung für die von einer Politik betroffenen Personen bedeutet. Stillstand bedeutet eine soziale Schlechterstellung genau derjenigen Personengruppen, die in postindustriellen Gesellschaften von neuen sozialen Risiken am meisten betroffen sind. Dazu gehören Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau. Werden einerseits für Frauen in postindustriellen Gesellschaften prekäre Anstellungsbedingungen geschaffen, so können diese keine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung erzielen. Betrachtet man andererseits die einkommensabhängigen Nutzungsmuster des Angebots bei Tagesfamilien, so wird klar, dass gerade diejenigen Kinder die individuelle und wenig professionalisierte Betreuungsform überproportional häufig nutzen, aus Familien tiefer Einkommensklassen und/oder mit Migrationshintergrund kommen. Damit hat ein Stillstand negative Auswirkungen auf Kinder aus Familien tiefer Einkommensklassen, da diese in einer post-industriellen Gesellschaft eine soziale Investition im Hinblick auf eine spätere berufliche Integration, benötigen. Verglichen mit der Situation vor vierzig Jahren, als Frauen meist über einen männlichen Ernährer gegen soziale Risiken abgesichert und schlecht ausgebildete Personen nicht mit dualisierten Arbeitsmärkten in globalisierten Ökonomien konfrontiert waren, kommt die Veränderung in der Form der Stillstands für die von neuen sozialen Risiken betroffenen Personengruppen einem Abbau sozialer Leistungen, respektive der sozialen Absicherung, gleich.

Eine Übertragung führte in allen untersuchten Fällen zu Realtypen der optional familiären Kinderbetreuung, das heisst zu staatlich unterstützten Tagesfamilien. Entsprechend den im vorangehenden Absatz beschriebenen Wirkungen dieses Realtypus, führte auch die Übertragung in den hier untersuchten Fällen zu einem Typ der Kinderbetreuung, der umverteilende Wirkungen aufweist. Diese Umverteilungswirkungen ergeben sich äquivalent zum Stillstand vor allem daraus, dass von neuen sozialen Risiken Betroffene durch die lediglich wenig umfassenden, graduellen Veränderungen sozial schlechter gestellt werden.

Zusammenfassend zeigen diese Ergebnisse, dass die zwei Formen des graduellen Wandels, Stillstand und Übertragung, die in den hier untersuchten Fällen immer zu den beiden Realtypen der optional oder der implizit familiären Kinderbetreuung, also zu wenig professionalisierten Angeboten bei Tagesfamilien, die teilweise staatlich unterstützt wurden, transformative Effekte aufweisen. Die umverteilenden Wirkungen dieser Formen von Wandel sind das Resultat von minimalen Veränderungen an bestehenden Institutionen in einer Gesellschaft, die von sozioökonomischen Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften betroffen ist (siehe Kapitel 1.1). Weder wurde mit diesen Angeboten ein hoher Versorgungsgrad erreicht, noch konnten die Tagesmütter ein existenssicherndes Einkommen erzielen. Zudem wurden die im Hinblick auf pädagogische Standards wenig professionalisierten Angebote überproportional häufig von Kindern aus Familien tiefer Einkommensklassen und/oder mit Migrationshintergrund genutzt. Für die Betroffenen von neuen sozialen Risiken, Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau, bedeuten die wenig umfassenden Formen des graduellen Wandels (Übertragung, Stillstand) einen Wohlfahrtsstaatsabbau.



### 10.1.2 Wirkpotential bei Ergänzung und Ersetzung

Eine Ergänzung konnte lediglich in einem Fall beobachtet werden. Das Resultat dieser Form des Wandels war die Etablierung einer Kita, die dem Idealtyp der marktliberal de-familialisierende Kinderbetreuung zugeordnet wurde (siehe Tabelle 86). Die Kita wurde zwar teilweise staatlich finanziert, wurde jedoch von privaten Leistungsanbietern zur Verfügung gestellt. Auch in zwei Fällen, in denen eine Ersetzung beobachtet wurde, führte der Wandel zur Institutionalisierung von Kitas, die Realtypen der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung darstellen. Die marktliberal de-familialisierende Kinderbetreuung weist lediglich für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungsanbieter ein hohes Potential auf. Eine Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen konnte durch das Angebot nicht erreicht werden, weil der Versorgungsgrad dieser Angebote tief war. Offenbar entsprach das Angebot nicht der Nachfrage, obwohl es in den hier untersuchten Fällen durch den Staat mitfinanziert wurde. Bei der Ergänzung sowie den Ersetzungen – die zu einem Realtyp der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung führten – konnten bei den hoch professionalisierten Kitas einkommensabhängige Nutzungsmuster auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer beobachtet werden. Das hoch professionalisierte Angebot in der Kita wurde überproportional häufig von Kindern aus mittleren und hohen Einkommenskassen genutzt.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass auch eine Ergänzung, respektive Ersetzung im Endergebnis zu Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung führen, die umverteilende Wirkungen aufweisen. Je nach Wirkungsdimension und -ebene hatten die Kitas, die dem Typ der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung zugeordnet wurden, unterschiedliche umverteilende Wirkungen. Während Kinder aus sozial benachteiligten Familien vom hoch professionalisierten Angebot nicht profitieren konnten, profitierten die weiblichen Betreuungspersonen in diesen Angeboten von guten Arbeitsbedingungen, die es ihnen ermöglichten, ein existenzsicherndes Einkommen zu erwirtschaften.

Die Ersetzung führte in drei der fünf Fälle zu hoch professionalisierten, staatlich finanzierten und angebotenen Kitas, die dem Typ der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung zugeordnet wurden. Dieser Realtyp weist für die Gleichstellung der Geschlechter, sowohl auf der Ebene der Nutzerinnen als auch auf der Ebene der Leistungserbringenden ein hohes Wirkpotential auf. Die in den Kitas angestellten weiblichen Betreuungspersonen konnten ein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften. Vor allem in diesen Fällen, in denen hohe staatliche Mittel zur Verfügung gestellt wurden, konnten hohe Versorgungsgrade (bis 25 Prozent in Les Breuleux, siehe Tabelle 60) erreicht werden, was ein hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter bedeutet. Das Potential für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer war jedoch trotzdem lediglich tendenziell hoch. Denn wie beim Realtyp der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung konnten auch bei den Kitas, die Realtypen der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung darstellten, einkommensabhängige Nutzungsmuster beobachtet werden. Das Angebot wurde in der Hälfte der Fälle überproportional häufig von Kindern aus Familien mittlerer und hoher Einkommensschichten genutzt. Eine soziale Kohäsion auf der Ebene der Leistungserbringenden, in der Form einer sozialen Durchmischung bei den Angestellten, wurde in den staatlich geführten Angeboten teilweise explizit angestrebt und entsprechende Kriterien bei Bewerbungsverfahren angewandt.

Auch wenn die Betroffenen von neuen sozialen Risiken, Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau, von den Veränderungen bei einer Ersetzung tendenziell am meisten profitieren konnten, führte auch diese Form des Wandels in den beobachteten Fällen der Schweizer Gemeinden nicht ausschliesslich zu einer Umverteilung, welche die Betroffenen von neuen sozialen Risiken begünstigte. Die teilweise beobachteten einkommensabhängigen Nutzungsmuster deuten darauf hin, dass auch bei Ersetzungen Kinder aus Familien hoher Einkommensschichten am meisten profitieren, die eine frühkindliche Förderung im Hinblick auf eine soziale, kulturelle und sprachliche Integration weniger benötigen als Kindern aus tiefen Einkommensklassen und/oder mit Migrationshintergrund. Damit verfehlt selbst die hoch professionalisierte Kinderbetreuung in einer Kita bei den Realtypen der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung das Ziel, mittels Investitionen in die frühkindliche Bildung soziale Inklusion und Kohäsion zu erreichen. Die hoch professionalisierten Angebote in Kitas, die immer das Ergebnis von Ersetzungen waren, kommen zwar Frauen zugute und weisen ein hohes Potential für die Gleichstellung der Geschlechter auf, hingegen ist das Potential dieser Angebote für die Umverteilung zwischen Einkommensklassen tief.

### 10.1.3 Zwischenfazit

Betrachtet man die Verteilwirkungen aller beobachteten, unterschiedlichen Formen des graduellen Wandels zusammenfassend, kann festgehalten werden, dass auch bei inkrementellen Veränderungen (Stillstand, Übertragung, Ergänzung) transformative Effekte zu beobachten waren. Graduelle Formen des Wandels können aufgrund der beschriebenen transformativen Wirkungen der Veränderungen für die Betroffenen von neuen sozialen Risiken sowohl einen Wohlfahrtsstaatsausbau als auch einen –abbau bedeuten. Entweder wurden die Betroffenen von neuen sozialen Risiken durch die Form von Wandel begünstigt (wie bei den Ersetzungen und teilweise den Ergänzungen) oder aber sie wurden durch die Form der Veränderung schlechter gestellt (wie bei Übertragung und Stillstand).

Transformative Wirkungen, die dazu führen, dass eine Adaption des Wohlfahrtsstaates denjenigen Personengruppen zu Gute kommt, die von neuen sozialen Risiken am meisten betroffen sind (Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau), können am ehesten von der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung erwartet werden und damit in diesen Fällen, in denen eine Ersetzung zu beobachten ist.

Die weniger umfassenden graduellen Veränderungen (Übertragung und Stillstand) wirken transformativ, weil durch minimale Veränderungen an bestehenden Institutionen nicht in angemessener Weise auf die Entstehung von neuen sozialen Risiken in postindustriellen Gesellschaften reagiert wird. Der wenig umfassende graduelle Ausbau von familienexternen Kinderbetreuungsangeboten reicht gemäss den empirischen Resultaten nicht aus, die Betroffenen neuer sozialer Risiken in angemessener Weise sozial abzusichern. Am meisten ins Gewicht fällt dabei die Wirkung auf die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden sowie die Wirkung auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer.

Erstens schaffen die wenig professionalisierten Angebote bei Tagesfamilien, die immer das Resultat von Übertragung oder Stillstand waren, prekäre Arbeitsbedingungen für die in diesen Angeboten beschäftigten Frauen. Zweitens werden die im Vergleich zu Kitas wenig professionalisierten Angebote, im Hinblick auf

ein pädagogisches Konzept und Ausbildungsstandards der Betreuungspersonen, überproportional häufig von Kindern aus Familien tiefer Einkommensschichten und/oder mit Migrationshintergrund genutzt. Betrachtet man diese einkommensabhängigen Nutzungsmuster kombiniert mit den einkommensabhängigen Nutzungsmuster bei den hoch professionalisierten Angeboten in Kitas, so kann festgehalten werden, dass Kinder aus tiefen Einkommensklassen und mit Migrationshintergrund bereits im Kleinkindalter verstärkter sozialer Segregation ausgeliefert sind. Die Realtypen der optional und implizit familiären Kinderbetreuung – die in allen Fällen das Resultat von Übertragung oder Stillstand waren – führen zu einer (im Vergleich zum industriellen Zeitalter) schlechteren sozialen Absicherung von Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau, also derjenigen Personen, die von neuen sozialen Risiken in postindustriellen Gesellschaften am meisten betroffen sind.

Tabelle 86: Formen von Wandel, beobachtete Realtypen und Wirkpotential (Ersetzung und Ergänzung)

		Münchenbuchsee Fall 2	Pieterlen	Hirzel	Courrendlin	Les Breuleux	Opfikon Fall 1
Wirkpotential	Form von Wandel	Ersetzung	Ersetzung	Ersetzung	Ersetzung	Ersetzung	Ergänzung
	Idealtyp*	MW DF	UV DF	MW DF	UV DF	UV DF	MW DF
	Nutzerinnen und Nutzer	Tief	Tendenziell tief	Tendenziell hoch	Hoch	Hoch	Tief
	Leistungserbringende	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch

\*UV DF = universell de-familialisierend, MW DF = marktwirtschaftlich de-familialisierend, OP FA = optional familiär, IP FA = implizit familiär

Tabelle 87: Formen von Wandel, beobachtete Realtypen und Wirkpotential (Übertragung und Stillstand)

		Münchenbuchsee Fall Riggisberg 3	Mühlethurnen	Opfikon Fall 2	Greifensee Fall 1 und 2	Hagenbuch	Münchenbuchsee Fall 1
Wirkpotential	Form von Wandel	Übertragung	Übertragung	Übertragung	Stillstand	Stillstand	Stillstand
	Idealtyp*	OP FA	OP FA	OP FA	OP FA	IP FA	OP FA
	Nutzerinnen und Nutzer	Tief	Tendenziell hoch	Tief	Tendenziell hoch	Tief	Tendenziell tief
	Leistungserbringende	Tief	Tief	Tief	Tief	Tief	Tief

\*UV DF = universell de-familialisierend, MW DF = marktwirtschaftlich de-familialisierend, OP FA = optional familiär, IP FA = implizit familiär

## 10.2 Weshalb profitiert wer in welcher Weise?

Abschliessend stellt sich die Frage, welcher Entscheidungskontext zu welchen Formen des graduellen Wandels führt, die in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion ein hohes respektive ein tiefes Wirkpotential aufweisen.

### 10.2.1 Entscheidungskontexte bei Ersetzung und Ergänzung

Umfassende Veränderungen (Ersetzung, Ergänzung) waren in der Hälfte der Fälle in suburbanen Gemeinden zentralisierter Kantone zu beobachten (siehe Tabelle 88). Der Realtyp der universell defamilialisierenden Kinderbetreuung mit dem höchsten Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion, der immer das Resultat von Ersetzungen war, konnte ausschliesslich in Gemeinden zentralisierter Kantone (Bern, Jura) beobachtet werden und mehrheitlich in suburbanen Gemeinden. Ergänzung respektive Ersetzung, die zu hoch professionalisierten Kitas mit einem tendenziell hohen Wirkpotential führten, waren bei zwei Ausnahmen, Les Breuleux und Hirzel auch in ländlichen Gemeinden und im Falle von Hirzel im dezentralisierten Kanton Zürich zu beobachten. Allerdings änderte sich in der Gemeinde Hirzel während dem Entscheidungsprozess der kantonale Kontext. Neu wurde den Gemeinden im Kanton Zürich vorgeschrieben, ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen, was eine zentralisiertere Politikregulierung darstellt.

Umfassende Formen des Wandels (Ersetzung und Ergänzung) und damit die Etablierung von hoch professionalisierten Kitas mit einem vergleichsweise hohen Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion, konnten lediglich in diesen Fällen beobachtet werden, in denen der Kanton das Angebot mitfinanzierte oder den Gemeinden vorschrieb, ein bedarfsgerechtes Angebot zu etablieren. In diesem Ergebnis ist die föderale Kompetenzverteilung der Schweiz abgebildet. Lediglich durch eine Mehrebenenkoalition gelang es Wandelagentinnen<sup>108</sup>, Mehrheitskoalitionen für umfassende Formen des Wandels zu mobilisieren. Die Existenz kantonaler Regulierungen erscheint daher als eine notwendige Bedingung für die Etablierung von hoch professionalisierten Kitas in den von mehrheitlich von konservativen und liberalen Parteien regierten suburbanen und ländlichen Gemeinden der Schweiz.

<sup>108</sup> In diesem Kapitel wird zu Gunsten einer besseren Leserlichkeit auf die Verwendung der männlichen Form von Wandelagentinnen verzichtet. Unter Wandelagentinnen werden immer sowohl weibliche als auch männliche Wandelagenten verstanden.

Tabelle 88: Politisch-institutioneller Kontext bei Ersetzung und Ergänzung - und Realtypen der Kinderbetreuung

		Problemdruck	
		Hoch (suburbane Gemeinde)	Tief (ländliche Gemeinde)
Vetomöglichkeiten	Wenig (tiefer Dezentalisierungsgrad)	Opfikon Fall 1 (MW DF*)	Hirzel (MW DF*)
	Viel (hoher Dezentalisierungsgrad)	Münchenbuchsee Fall 2 (MW DF*), Pieterlen (UV DF*), Courrendlin (UV DF*)	Les Breuleux (UV DF*)

\*MW DF=marktwirtschaftlich de-familialisierend, UV DF=universell de-familialisierend

Eine kantonale Regulierung ist jedoch keine hinreichende Erklärung für umfassende Formen des Wandels. In Hirzel beispielsweise konnte eine Ersetzung beobachtet werden, obwohl auch in einem neuerdings stärker zentralisierten kantonalen Kontext<sup>109</sup> lediglich eine Übetragung theoretisch zu erwarten gewesen wäre. Die Resultate aus der Analyse zu den Ursachen für Wandel zeigen, dass ein dem Wandel theoretisch förderlicher Kontext (hoher Problemdruck und hoher Grad der Zentralisierung) lediglich dann zu umfassenden Formen des Wandels mit entsprechend hohem Wirkpotential für die Betroffenen von neuen sozialen Risiken führten, wenn es engagierten Wandelagentinnen, die persönliche Ressourcen für Wandel einsetzten, gelang, den politisch-institutionellen Kontext, in dem sie sich befanden, zu erkennen und im Prozess der Koalitionenformierung strategisch auszunutzen. Dies gelang den Wandelagentinnen vor allem dann, wenn sie über grosse politische Ressourcen, in der Form von politischem Know-how und Zugang zu Verbündeten oder aufgrund ihrer Tätigkeit in professionalisierten Gemeinde- und Sozialbehörden verfügten.

Wandelagentinnen waren lediglich dann darin erfolgreich, mit ihren radikalen Wandelabsichten eine Mehrheitskoalition zu etablieren, wenn sie sich im Prozess der Koalitionenformierung erstens auf die kantonale Regulierung bezogen und aufzeigen konnten, dass der Kanton das Angebot bezahlt, respektive vorschreibt. Zweitens mussten sie mittels einer Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung den Problemdruck als hoch definieren oder sich zur Legitimation ihres Anliegens auf unterschiedliche Frames (sozial-integrativer-, Gleichstellungs- und Arbeitsmarkt-Frame) beziehen. Die für eine Ersetzung respektive eine Ergänzung notwendige Zustimmung der Verteidiger des Status quo basierte schliesslich darauf, dass die jeweiligen Kantone für das Angebot bezahlten oder die Etablierung eines bedarfsgerechten Angebots vorschrieben. Zudem mussten die Herausforderer des Status quo einen Bedarfsnachweis für eine Kita erbringen, respektive argumentativ schlüssig verdeutlichen, dass ein Ausbau kurzfristig Integrationsprobleme vermindern und langfristig Sozialhilfekosten senken kann. Die Ersetzung in Hirzel wäre ohne den bereits durch die Wandelagentinnen erfolgten Nachweis der hohen Nachfrage nach einer Kita und nicht nach Tagesfamilien nicht mehrheitsfähig gewesen.

<sup>109</sup> Auf Januar 2013 wurden die Gemeinden im Kanton Zürich dazu verpflichtet ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot zur Verfügung zu stellen.

### 10.2.2 Entscheidungskontexte bei Übertragung und Stillstand

Weniger umfassende Formen des graduellen Wandels (Übertragung, Stillstand) konnten im Vergleich zu Ersetzung und Ergänzung in allen Kontexten beobachtet werden (siehe Tabelle 89). Trotzdem sind sie das Resultat von zwei unterschiedlichen Entscheidungssituationen. Wenig umfassende Formen von Wandel resultieren erstens dann, wenn Wandelagentinnen den Kontext, in dem sie sich befinden, erkennen und strategisch ausnutzen. In Riggisberg und Mühlethurnen nutzten Opportunisten das bestehende endogene Gelegenheitsfenster des politisch-institutionellen Kontextes (Problemdruck und kantonale Vorschriften) aus. Die Wandelagentinnen engagierten sich im Kontext der SVP-dominierten ländlichen Gemeinde nicht stark für Wandel und forderten konsequenterweise eine wenig radikale Form von Wandel bei dem sie sich sicher waren, dass der Kanton das Angebot mitfinanziert. Durch die wenig radikalen Wandelabsichten zogen die Wandelagentinnen keine Opposition der Verteidiger des Status quo auf sich. Für eine minimale Veränderung der Tagesfamilien etablierten die Wandelagentinnen eine Mehrheitskoalition. Die minimale Veränderung am bestehenden System der Tagesfamilien entsprach in beiden Fällen einer Übertragung, die gemäss den Ergebnissen aus dieser Studie ein tiefes Wirkpotential auf den beiden Wirkungsdimensionen (Gleichstellung der Geschlechter, soziale Kohäsion) und –ebenen (Nutzerinnen und Nutzer, Leistungserbringende) aufweist.

Tabelle 89: Politisch-institutioneller Kontext bei Übertragung und Stillstand - und Realypten der Kinderbetreuung)

		Problemdruck	
		Hoch (suburbane Gemeinde)	Tief (ländliche Gemeinde)
Vetomöglichkeiten	Wenig (tiefer Dezentralisierungsgrad)	Opfikon Fall 2 (OP FA*), Greifensee Fall 1 (OP FA*), Greifensee Fall 2 (OP FA*)	Hagenbuch (IP FA*)
	Viel (hoher Dezentralisierungsgrad)	Münchenbuchsee Fall 1 (OP FA*), Münchenbuchsee Fall 3 (OP FA*)	Riggisberg (OP FA*), Mühlethurnen (OP FA*)

\*OP FA = optional familiär, IP FA = implizit familiär

Zweitens sind die wenig umfassenden Formen von Wandel das Resultat eines in Bezug auf den Ausbau einer Kita gescheiterten oder lang andauernden Entscheidungsprozesses: In den kursiv dargestellten Fällen in Tabelle 89 können die wenig umfassenden graduellen Veränderungen in suburbanen Gemeinden als das Resultat von opportunistischem respektive symbiontischem Verhalten von Herausforderern des Status quo angesehen werden. Dauert ein Entscheidungsprozess aufgrund eines verdeckten Angriffs lange oder scheiterten die Wandelagentinnen mit ihren radikalen Wandelabsichten betreffend der Institutionalisierung einer Kita, so wichen sie darauf aus, in Bezug auf die bereits existierenden Tagesfamilienvereine minimale Anpassungen zu fordern. Ein Ausbau der familiären Betreuung durch Frauen in deren eigenen Haushalten wurde von den Verteidigern des Status quo aufgrund ihrer traditionellen Vorstellung der Verteilung der Geschlechterrollen in der Gesellschaft weniger politisch bekämpft, als der Ausbau eines Angebots in einer hochprofessionalisierten Kita. Minimale Veränderungen an der bereits existierenden Institution der Tages-

familienvereine riefen wenig Opposition der Verteidiger des Status quo hervor und können daher als eine (aus der Perspektive der Herausforderer) minimale Kompromisslösung angesehen werden. Die Angebote bei Tagesfamilien mussten die Betreuungslücke füllen, die als Folge des verhinderten Kita-Ausbaus entstand.

Wie sich zeigt, konnten die Wandelagentinnen in den in Tabelle 89 kursiv markierten Fällen das endogene Gelegenheitsfenster (Problemdruck und kantonaler Kontext) nicht aktiv als exogene Ressource nutzen. Nicht nur, aber vor allem als Privatpersonen ohne politisches Know-how, waren die Wandelagentinnen in diesen Fällen den politisch mächtigen und konservativer eingestellten Verteidigern des Status quo unterlegen und ihre radikalen Wandelabsichten wurden teilweise nicht einmal auf die politische Agenda gesetzt. Die beobachteten Formen von Stillstand und Übertragung waren in diesen Fällen eindeutig die Folge von politischen Auseinandersetzungen zwischen Herausforderern und Verteidigern des Status quo und als solches bewusste „Nichtentscheide“, existierende Institutionen in umfassender Weise an neue soziale und ökonomische Herausforderungen in postindustriellen Gesellschaften anzupassen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Problemdruck zwischen den Befürwortern und den Gegnern umfassender Formen des Wandels in all diesen Fällen hoch umstritten war.

Übertragung, respektive Stillstand, die in den hier untersuchten Fällen immer zu Typen der Kinderbetreuung mit tiefem Wirkpotential für die von neuen sozialen Risiken betroffenen Personen führten (Tagesfamilien), waren zum Einen das Resultat von wenig engagierten, aber strategisch handelnden Wandelagentinnen in ländlichen Gemeinden. Zum anderen stellten sie Kompromisslösungen dar, die das Resultat von politischen Auseinandersetzungen zwischen Herausforderern und Verteidigern des Status quo, respektive lang andauernder Entscheidungsprozesse, in Bezug auf einen Ausbau in Kitas in suburbanen Gemeinden waren. Als Resultat einer Kompromisslösung entsprechen die beobachteten Verteilwirkungen der wenig umfassenden Formen von Wandel in diesen Fällen nicht dem exakten Abbild der Absichten, der in den politischen Entscheidungsprozess involvierten Wandelagentinnen und deren Interessen. Bei diesen Fällen kann das beobachtete Wirkpotential der wenig umfassenden Formen von Wandel durchaus als nicht intendiert bezeichnet werden. Dies gilt zumindest für die Wandelagentinnen, die eine Veränderung anstrebten.

### 10.2.3 Zwischenfazit

Zusammenfassend verdeutlichen die Resultate, dass die beobachteten Unterschiede bei den Verteilwirkungen nicht vom Prozess der politischen Entscheidungsfindung unabhängig sind. Umfassende Formen von Wandel mit einem hohen Wirkpotential auf die beiden Wirkungsdimensionen und -ebenen sind zwar eher in suburbanen Gemeinden zentralisierter Kantone zu beobachten, als in ländlichen Gemeinden dezentralisierter Kantone. Allerdings können umfassende Formen des graduellen Wandels lediglich dann erwartet werden, wenn engagierte Wandelagentinnen den politisch-institutionellen Kontext als exogene Ressource im Prozess der Koalitionenformierung nutzen. Dies gelang den Wandelagentinnen eher, wenn sie über grosse politische Ressourcen – in der Form von politischen Know-how oder Zugang zu Verbündeten in Entscheidungsgremien – verfügten. Verfügten Wandelagentinnen nicht über ausreichend Ressourcen, dann



scheiterten sie daran, das endogene Gelegenheitsfenster, das vom politisch-institutionellen Kontext ausgeht, aktiv als exogene Ressource zu nutzen. In diesen Fällen waren auch in günstigen Kontexten – also bei hohem Problemdruck und in zentralen Kantonen – lediglich wenig umfassende Formen von Wandel – also Stillstand oder Übertragung hin zu Tagesfamilienangeboten statt zu professionalisierten Kitas – mit entsprechend tiefem Wirkpotential bezüglich der sozialen Absicherung von Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau zu erwarten.

Die induktiv aus der Empirie gewonnenen Resultate deuten zudem darauf hin, dass in Gemeinden mit wenig professionalisierten Gemeinde- und Sozialbehörden weniger umfassende Formen des Wandels beobachtet werden können, als in Gemeinden mit hoch professionalisierten Gemeinde- und Sozialbehörden. Dies bedeutet, dass Gemeinden mit professionalisierten Gemeinde- und Sozialbehörden angemessener auf die notwendige Absicherung von Menschen reagieren können, die sich in postindustriellen Gesellschaften neuen sozialen Risiken ausgesetzt sehen, als Gemeinden bei denen die Verwaltungsressourcen tiefer sind. Im Hinblick auf einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates gilt das gleiche auch für Gemeinden mit Parlament im Vergleich zu Gemeinden mit Versammlungsdemokratie. In suburbanen Gemeinden mit Parlament gelingt es engagierten Wandelagentinnen mit radikaleren Wandelabsichten tendenziell besser, ihre Forderungen auf der politischen Agenda zu platzieren. Diese Zusammenhänge müssen jedoch in künftigen Untersuchungen systematisch untersucht werden.

### 10.3 Diskussion der Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse zu politischem Wandel der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden vor dem Hintergrund bestehender theoretischer Erklärungen für Wandel im Bereich der Sozialpolitik diskutiert. Damit kann verdeutlicht werden, welchen Beitrag die Ergebnisse aus dieser Studie für den aktuellen Stand des Wissens zu politischem Wandel in der Familienpolitik in der Schweiz oder genereller zu sozialpolitischem Wandel in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten beitragen können.

#### 10.3.1 Wandel als dichotomes oder graduelles Phänomen?

In den gängigen Erklärungsansätzen aus der Policy-Analyse, wie dem PSM von Kingdon (1984, 1995, 2010), dem PEA von Baumgartner und Jones (1991, 1993) und Baumgartner et al. (2009, 2014) oder dem ACF von Sabatier (1987, 1993a, b, 1998), Sabatier und Jenkins-Smith (1993a, b) und Sabatier und Weible (2007) sowie im klassischen historischen Institutionalismus (Pierson 1994, 1996, 2000, 2001b), wird Wandel als ein dichotomes Phänomen der kurzzeitig unterbrochenen Stabilität konzeptualisiert (siehe Kapitel 3.1.3). Versteht man Wandel als ein Phänomen der kurzzeitig unterbrochenen Phasen der Stabilität (*punctuated equilibria*), erfordern die unterschiedlichen Phasen des Wandels nicht nur unterschiedliche Erklärungen, auch die Qualität des Wandels in diesen beiden Phasen unterscheidet sich (Siehe Kapitel 3.1.3). Die inkrementelle Adaption in den Phasen der Stabilität dient der Reproduktion bestehender Institutionen. Das heisst die Funktionen oder Ziele einer Institution werden durch inkrementelle Anpassungen nicht verändert. Diese Stabilität

wird erklärt mit Bezug auf Policy-Monopole (Baumgartner und Jones 1991, 1993) oder hegemoniale Advokativkoalitionen (Sabatier 1987, 1993a, b, 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, b, Sabatier/Weible 2007), die den Politikwandel kontrollieren und beeinflussen. Auch positive Feedbackeffekte können für die Stabilität verantwortlich sein (Pierson 2000, siehe Kapitel 3.1.2). Radikaler oder auch signifikanter Wandel ist gemäss einem dichotomen Verständnis von Wandel hingegen eine Folge von externen Schocks oder strategisch handelnden Akteuren, die eine alternative Problemwahrnehmung und Wahrnehmungsverschiebungen erleichtern respektive herbeiführen. Bei diesen transformativen Veränderungen ändern sich die Funktion und die Ziele politischer Institutionen mit weitreichenden respektive transformativen Folgen für die von einer Politik betroffenen Personen. Bei allen Erklärungsansätzen, die Wandel als ein Phänomen der kurzzeitig unterbrochenen Stabilität konzeptualisieren, spielt Akteurshandeln lediglich in Zeiten der radikalen Umbrüche und damit bei signifikantem Politikwandel eine zentrale Rolle, während inkrementelle Veränderungen von den dominierenden Akteuren beeinflusst und kontrolliert werden (siehe Kapitel 3.1.3).

Mahoney und Thelen (2010a) hingegen konzeptualisieren Wandel als ein graduell transformatives Phänomen. Gemäss ihrer Definition von Wandel weisen alle Veränderungen, egal wie umfassend diese sind, ein transformatives Potential auf. Das heisst, auch wenn an Institutionen lediglich minimale Veränderungen vorgenommen werden, beispielweise durch die Einführung von neuen Settings oder Instrumenten, oder diese überhaupt nicht verändert werden, weisen diese graduellen Veränderungen transformative Wirkungen auf, das heisst sie wirken Umverteilend. Graduelle Formen von Wandel unterscheiden sich nicht in ihrer Qualität, alle Formen von Wandel weisen transformative Effekte auf. Zudem müssen zur Erklärung der graduellen Formen des Wandels nicht unterschiedliche Erklärungen herangezogen werden, alle Formen des Wandels können mit Bezug auf endogene Faktoren (politisch-institutioneller Kontext) sowie Akteurshandeln in politischen Entscheidungsprozessen erklärt werden (Mahoney/Thelen 2010a).

Wie die Ergebnisse aus der vorliegenden Studie verdeutlichen, war die graduelle Konzeptualisierung von Wandel gemäss Mahoney und Thelen (2010a) nicht nur hilfreich dabei, die beobachteten unterschiedlich umfassenden Formen von Wandel im Bereich der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden angemessen zu erfassen sondern auch, diese zu erklären. Die graduelle Konzeption von Wandel gemäss Mahoney und Thelen (2010a) barg für die Analyse des beobachteten Phänomens (verschieden umfassende weitreichende Politikveränderungen) im Gegensatz zu einer dichotomen Konzeptualisierung von Wandel verschiedene Vorteile. Erstens konnten die beobachteten Veränderungen in Schweizer Gemeinden damit angemessen erfasst werden. Zweitens war die graduelle Konzeption von Wandel hilfreich dabei, transformativen Politikwandel zu erfassen, auch wenn kein *major policy-change*, im Sinne der Ansätze aus der Policy-Analyse beobachtet werden konnte. Mit dieser integralen Perspektive konnte verdeutlicht werden, dass auch wenig umfassende – oder inkrementelle – Anpassungen transformative Wirkungen aufweisen und nicht, wie in den Ansätzen aus der Policy-Analyse sowie dem klassischen historischen Institutionalismus angenommen, stabilitätserhaltend wirken.

Dieses Ergebnis hat nicht nur Implikationen dafür, wie Wandel zur Erfassung und Erklärung der Veränderung der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden sowie in weiteren postindustriellen Wohlfahrtsstaaten in

Zukunft konzeptualisiert werden soll, sondern auch auf unser Verständnis von Wandel der Sozialpolitik in post-industriellen Gesellschaft sowie darauf, wie der Wandel erklärt werden kann.

### 10.3.2 Neues Verständnis von Wandel der Sozialpolitik in postindustriellen Gesellschaften

Die Erkenntnisse aus dieser Arbeit, dass auch Stillstand und Übertragung – im Hinblick auf Umverteilungswirkungen – Transformation bedeuten kann, stellt die Sicht von Pierson (1994, 1996, 2000, 2001b) in Frage. Pierson postulierte, dass Wohlfahrtsstaatsabbau selbst in Zeiten der Austerität aufgrund der durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen selber geschaffenen mächtigen Interessen nicht mehr möglich ist. Er beobachtete eine Unreformierbarkeit von westlichen Wohlfahrtsstaaten und interpretierte diesen Stillstand als Erhalt des Status quo (siehe Kapitel 3.1.2). Vor dem Hintergrund der Ergebnisse aus dieser Studie darf jedoch bezweifelt werden, ob die von Pierson beobachtete Unreformierbarkeit tatsächlich zu einem Erhalt des Status quo führte und nicht vielmehr – bei einer Betrachtung der Wirkungen dieses Stillstand – einen Wohlfahrtsstaatsabbau für Betroffene von neuen sozialen Risiken in post-industriellen Gesellschaften bedeutete.

Hacker (2005) hatte bereits für die Gesundheitspolitik in den USA aufgezeigt, dass durch die Unreformierbarkeit gesundheitspolitischer Massnahmen eine immer grössere Anzahl von Personen, die in prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, nicht mehr gegen Krankheit versichert sind. Gleich wie in der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden, bedeutete Stillstand auch in der Gesundheitspolitik der USA – in einer postindustriellen Gesellschaft – einen Wohlfahrtsstaatsabbau und nicht den Erhalt des Status quo.

Das Ergebnis, dass auch wenig umfassende Formen des Politikwandels transformative Effekte aufweisen, hat generelle Implikationen für das Verständnis von Wandel und Stabilität im Bereich der Familienpolitik – oder genereller der Sozialpolitik – in postindustriellen Gesellschaften. Die Ergebnisse aus der vorliegenden Analyse verdeutlichen, dass lediglich dann etwas über Wohlfahrtsstaatsabbau respektive –ausbau gesagt werden kann, wenn die Verteilwirkungen der Veränderungen betrachtet werden.

Wie die vorliegende Analyse verdeutlicht, können graduelle Veränderungen in Richtung eines *Ausbaus* gerade für diese Personen, die von neuen sozialen Risiken am meisten Betroffen sind, wie Frauen und Personen mit tiefem Bildungsniveau, durchaus ein Wohlfahrtsstaatsabbau bedeuten. Dies weil durch wenig umfassende graduelle Veränderungen, die von neuen sozialen Risiken betroffenen Personengruppen, nicht in angemessener Weise sozial abgesichert werden. Erfolgt keine nachfrageorientierte Finanzierung eines hoch professionalisierten Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung, das für Kinder aller Einkommensklassen gleichermassen zugänglich ist, dann sind Frauen in einer postindustriellen Gesellschaft schlechter gestellt als vor vierzig Jahren, als sie über einen männlichen Ernährer vor sozialen Risiken geschützt waren. Kommen die Investitionen in die frühkindliche Bildung zudem nicht den Kindern aus tiefen Einkommensklassen und/oder mit Migrationshintergrund zu Gute, so werden die Personen mit tiefem Bildungsniveau in den dualisierten Arbeitsmärkten internationalisierter Ökonomien im Arbeitsmarkt zunehmend schlechter gestellt.

Die Ergebnisse aus dieser Studie verdeutlichen, dass ein quantitativer Ausbau der finanziellen Mittel für die familienergänzende Kinderbetreuung noch lange nichts darüber aussagt, wer in welcher Weise von diesem Ausbau profitiert. Aufgrund dieser Resultate kann postuliert werden, dass die vermeintliche Konvergenz des Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsregimen westlicher Wohlfahrtsstaaten (Morgan 2013), wie Deutschland, Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Kanada oder auch in Südkorea und Taiwan bei genauerer Betrachtung der Ausgestaltung dieses Ausbaus eine hohe Divergenz aufweist (An/Peng 2015, Blofield/Martínez Franzoni 2014, Clasen/Clegg/Goerne 2016, Ciccia/Bleijenbergh 2014, Jenson/Sineau 2003).

Auf der Basis der Resultate aus Schweizer Gemeinden kann vermutet werden, dass postindustrielle Wohlfahrtsstaaten auf neue soziale Risiken in ganz unterschiedliche Weise reagieren werden. Wie bereits in der Phase des Ausbaus westlicher Wohlfahrtsstaaten in der Nachkriegszeit, bei der es um die Adaption an alte soziale Risiken von Arbeitnehmenden im industriellen Sektor ging, ist auch bei der Adaption der Wohlfahrtsstaaten an neue soziale Risiken in den internationalen Ökonomien postindustrieller Gesellschaften, die Entwicklung unterschiedlicher Wohlfahrtsstaats- oder Betreuungsregime zu erwarten (Esping-Andersen 1990). Deshalb sollte eine umfassende Analyse des Wohlfahrtsstaatsausbaus im Bereich der Kinderbetreuungspolitik in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten nicht nur eine quantitative Erfassung der Ausgaben für die Betreuungsangebote umfassen, sondern idealerweise auch eine qualitative Erfassung der Ausgestaltung dieser Angebote (Bonoli 1997: 352).

### **10.3.3 Transformativer Wandel in Zeiten der Stabilität? Endogene Faktoren und Akteurshandeln**

Auch wenn in den neueren Versionen des ACF von Sabatier und Weible (2007) sowie des PEA von Baumgartner et al. (2009, 2014) auch endogene Faktoren zur Erklärung von signifikantem Politikwandel vorgesehen sind, legen die etablierten Erklärungsansätze für Wandel aus der Policy-Analyse (Baumgartner et al. 2009, 2014, Baumgartner/Jones 1991, 1993, Kingdon 1984, 1995, 2010, Sabatier 1987, 1993a, b, 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, b, Sabatier/Weible 2007) sowie auch der klassisch historische Institutionalismus (Pierson 1994, 1996, 2000, 2001b) einen starken Fokus auf exogene Schocks zur Erklärung von signifikantem Politikwandel (siehe Kapitel 3.1.2 und Kapitel 3.1.3).

Vor diesem Hintergrund erschien das beobachtete Phänomen unterschiedlich umfassender Formen des potentiell transformativen Politikwandels in einem sozioökonomisch stabilen Kontext von Schweizer Gemeinden als erklärungsbedürftig. Die Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) mit ihrem Fokus auf das Zusammenspiel zwischen endogenen Faktoren (politisch-institutioneller Kontext) sowie Akteurshandeln in politischen Entscheidungsprozessen war hilfreich dabei zu erklären, weshalb es zu transformativen Veränderungen in einem sozioökonomisch stabilen Umfeld (Absenz von exogenen Schocks) kam. Zum einen verdeutlichte die Analyse zu den Ursachen für Wandel, dass Akteure, die über grosse politische Ressourcen verfügen, den Handlungs- und Interpretationsspielraum des Kontextes aktiv als Ressource im Prozess der Koalitionenformierung nutzen können, was zu umfassenden Formen des Wandels auch in Zeiten der Stabilität

(Absenz von exogenen Schocks) führen kann. Zum anderen sind transformative Veränderungen auch die Folge von Übertragung und Stillstand, für die keine exogenen Schocks notwendig sind.

Der von Mahoney und Thelen (2010a) vorgeschlagene Fokus auf die Kombination zwischen endogenen Faktoren (politisch-institutioneller Kontext) und Akteurshandeln in Zeiten der Stabilität war hilfreich dabei, inkrementell transformative Veränderungen als das Resultat politischer Auseinandersetzungen zwischen Verteidigern und Herausforderern des Status quo zu erkennen. Der beobachtete Wandel in Schweizer Gemeinden war damit weder, wie im PEA von Baumgartner und Jones (1991, 1993) sowie Baumgartner et al. (2009, 2014) oder dem ACF von Sabatier (1987, 1993a, b, 1998), Sabatier und Jenkins-Smith (1993a, b) sowie Sabatier und Weible (2007) oder auch im klassischen historischen Institutionalismus gemäss Pierson (2000) angenommen, eine inkrementelle Veränderung als Folge einer hegemonialen Koalition respektive eines Policymonopols, die Veränderungen in Zeiten der Stabilität kontrollieren. Noch war der beobachtete graduelle transformative Wandel die Folge des gleichzeitigen Auftretens von Akteurshandeln und exogenen Schocks. Vielmehr waren alle Formen des graduellen Wandels das Resultat einer Kombination zwischen politisch-institutionellem Entscheidungskontext und strategisch handelnden Akteuren mit unterschiedlich grossen politischen Ressourcen, die im Rahmen von politischen Auseinandersetzungen versuchten Wandel zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Diese Beobachtung stellt die Sicht des PEA von Baumgartner und Jones (1991, 1993) sowie Baumgartner et al. (2009, 2014) und des ACF von Sabatier, Jenkins-Smith und Weible (Sabatier 1987, 1993a, b, 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, b, Sabatier/Weible 2007, siehe Kapitel 3.1.3) aber auch des klassischen historischen Institutionalismus von Pierson (2000, siehe Kapitel 3.1.2) in Frage, wonach lange Phasen der Stabilität von Policy-Monopolen respektive hegemonialen Advokativkoalitionen kontrolliert und beeinflusst werden und Akteurshandeln lediglich in den Zeiten signifikanter Politikveränderungen eine Rolle spielt.

#### **10.3.4 Same, same but different: Varianz in sozio-ökonomisch und politisch ähnlichen Situationen**

Neuere Erklärungsansätze aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung legen ihren Fokus zur Erklärung von Wandel auf veränderte Parteipositionen, die eine Folge der sozioökonomischen Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften darstellen (siehe Kapitel 3.1.2). Häusermann (2006a, b, 2010) argumentiert, dass die Sozialpolitik in postindustriellen Gesellschaften von einer Multidimensionalität des Politikraums betroffen ist. Das heisst politische Akteure positionieren sich nicht mehr nur auf einer klassischen rechts-links Achse, sondern neuerdings auch auf einer Werte-Achse zwischen einer traditionell und einer liberalen Position. Diese neue Multidimensionalität des Politikraums hat Einfluss auf das Koalitionspotential zwischen verschiedenen Akteuren. Neue links-liberale Koalitionen werden aufgrund ihrer ähnlichen Position auf der neuen Werteachse (liberal) möglich. Diese Repositionierung – und damit das neue Koalitionspotential – ist grundsätzlich in allen Entscheidungsprozessen postindustrieller Sozialpolitik zu erwarten. Vor diesem Hintergrund erstaunte die hohe Varianz der Formen von Wandel auch zwischen Gemeinden gleicher Kantone, die sich in einer sozio-ökonomisch ähnlichen Situation befanden und bei denen eine vergleichbare politische Zusammensetzung in der Regierung beobachtet werden konnte.

Die induktiv gewonnenen Ergebnisse aus der Analyse zu den Ursachen für Wandel zeigen, dass Wandel ganz zentral von Akteurshandeln sowie den politischen Ressourcen der Wandelagentinnen in politischen Entscheidungsprozessen abhängig ist. Der von Mahoney und Thelen (2010a) vorgeschlagene Fokus auf die Rolle von Akteurshandeln in den Prozessen der Koalitionenformierung war hilfreich dabei zu verstehen, weshalb in politisch ähnlich zusammengesetzten Gemeinden innerhalb eines Kantons unterschiedliche Formen des Wandels beobachtet werden konnten. Auch wenn aufgrund der Parteipositionen in einem multidimensionalen Politikraum in zwei politisch vergleichbar zusammengesetzten Gemeinden ein neues Koalitionspotential existiert (Häusermann 2006a, 2010), muss dieses durch Wandelagentinnen im Prozess der Koalitionenformierung durch strategisches Handeln in aktuelle Reformkoalitionen übersetzt werden. Lediglich dann, wenn Wandelagentinnen über grosse politische Ressourcen verfügen und den Kontext in dem sie sich befinden aktiv als Ressource im Prozess der Koalitionenformierung einsetzen können, wird ein Koalitionspotential in eine tatsächliche Mehrheitskoalition übersetzt.

### **10.3.5 Wandel als Folge von sozioökonomischen Veränderungen**

Gemäss den Annahmen aus der Theorie der sozioökonomischen Determination ist der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung das Resultat der sozioökonomischen Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften, wie neue Werte, eine gestiegene Erwerbsquote von Frauen oder dualisierten Arbeitsmärkten, sprich zunehmend prekären Arbeitsbedingungen für Personen mit tiefem Bildungsniveau (Dye 1977, Wilensky 1975, Zöllner 1963, siehe Kapitel 3.1.1).

In den in dieser Arbeit untersuchten Fällen, war der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung in Schweizer Gemeinden mehr als die Folge sozioökonomischer Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften. Die Ergebnisse aus der Analyse verdeutlichen, dass der Problemdruck in den untersuchten Fällen kein objektiv messbares Phänomen darstellte, sondern der subjektiven Wahrnehmung der Akteure unterlag. Selbst ein hoher Problemdruck führte lediglich dann zu Wandel, wenn Wandelagentinnen diesen Problemdruck als Interpretationsspielraum im Prozess der Koalitionenformierung aktiv nutzten und strategisches Framing betrieben, respektive den Nachweis für eine hohe Nachfrage nach einem Angebot erbrachten. Auch wenn sozioökonomische Veränderungen eine exogene Bedingung für Wandel darstellen, kann aufgrund des Problemdrucks weder etwas darüber ausgesagt werden, ob Wandel stattfinden wird, noch welche Form von Wandel zu erwarten ist. Die These der sozioökonomischen Determination reicht deshalb nicht aus, um Veränderungen in der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden zu erklären und Unterschiede zwischen Gemeinden, die sich in einer ähnlichen sozioökonomischen Lage befinden zu verstehen.

### **10.3.6 Ideelle Faktoren zur Erklärung der umfassenden Formen von Wandel (Ersetzung, Ergänzung)**

Die in Kapitel 3.1.3 vorgestellten Ansätze aus der Policy-Analyse erklären signifikanten Politikwandel (*major policy change*) mit Bezug auf ideelle Faktoren. Im PSM von Kingdon (1984, 1995, 2010) sowie im PEA von Baumgartner und Jones (1991, 1993), Baumgartner et al. (2009, 2014) und dem ACF von Sabatier (1987, 1993a, b, 1998), Sabatier und Jenkins-Smith (1993a, b) sowie Sabatier und Weible (2007), stellen Problem-

wahrnehmung und Wahrnehmungsverschiebungen eine notwendige Bedingung zur Erklärung von signifikantem Politikwandel dar. Gemäss diesen theoretischen Erklärungen, kann signifikanter Wandel lediglich dann erwartet werden, wenn so genannte Policy-Entrepreneure den Problemstrom aktiv kultivieren (Kingdon 1984, 1995, 2010), neue *venues* für alternative *images* mobilisieren (Baumgartner et al. 2009, 2014, Baumgartner/Jones 1991, 1993) oder die Legitimation für eine alternative Problemwahrnehmung durch Lernprozesse erhöhen können (Sabatier 1987, 1993a, b, 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, b, Sabatier/Weible 2007). Bei allen Ansätzen können exogene Schocks dabei behilflich sein, die Problemwahrnehmung zu verändern, respektive Wahrnehmungsverschiebungen zu erleichtern. In den neuen Versionen des PEA von Baumgartner und Jones (2007, 2009) sowie des ACF von Sabatier und Weible (2007) können Wahrnehmungsverschiebungen und Problemwahrnehmung, entweder durch strategisches Framing oder die Produktion von fokussierenden Ereignissen, auch durch Policy-Entrepreneure selber erreicht werden.

Interessanterweise spielten Problemwahrnehmung und Wahrnehmungsverschiebungen auch in der vorliegenden Analyse, in all jenen Fällen in denen umfassendere Formen des Wandel beobachtet werden konnte (Ersetzung, Ergänzung), eine zentrale Rolle im Prozess der Koalitionenformierung. Zwei Mechanismen der Problemwahrnehmung und Wahrnehmungsverschiebung konnten beobachtet werden.

Um mit radikalen Wandelabsichten erfolgreich zu sein und Mehrheitskoalitionen für umfassende Formen des Wandels (Ersetzung, Ergänzung) zu etablieren, mussten die Wandelagentinnen in den untersuchten Fällen entweder den Nachweis erbringen, dass eine hohe Nachfrage nach einem Angebot besteht. Mittels der Durchführung von wissenschaftlichen Bedarfsabklärungen mussten sie die Interpretationshoheit über die Problemwahrnehmung gewinnen. Oder die Wandelagentinnen mussten den hohen Interpretationsspielraum – als Folge des hohen Problemdrucks in suburbanen Gemeinden – strategisch ausnutzen. Mit dem Bezug auf einen sozial-integrativen Frame, zur Legitimation ihrer radikalen Wandelabsichten, nahmen sie strategische Wahrnehmungsverschiebungen vor. Zusammenfassend stützen diese Ergebnisse die bestehenden Erklärungsansätze, wonach signifikanter – oder umfassender - Politikwandel lediglich mit Bezug auf ideelle Faktoren erklärt werden kann.

### 10.3.7 Der sozial investierende Staat als Potential für eine links-konservative *ambiguous coalition*

Die Ergebnisse zur Rolle von strategischen Wahrnehmungsverschiebungen durch Wandelagentinnen im Prozess der Koalitionenformierung stützen Erkenntnisse von Häusermann und Kübler (2010). Gemäss diesen Autorinnen kann der signifikante Wandel im Bereich der Familienpolitik auf nationaler Ebene der Schweiz lediglich mit Bezug auf unterschiedliche Frames erklärt werden (siehe Kapitel 3.1.2). Gemäss ihren Resultaten ist die Mehrheitskoalition für einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung das Ergebnis einer *ambiguous coalition* (Palier 2005) zwischen Arbeitgebern sowie liberalen Parteien auf der einen Seite und linken politischen Akteuren auf der anderen Seite. Für die Arbeitgeber und die liberale Partei FDP war die Massnahme ein Instrument zur Aktivierung von gut ausgebildetem Humankapital für den Arbeitsmarkt, linke Akteure wollten damit mehr berufliche Gleichstellung zwischen den Geschlechtern erreichen.

Auch in Schweizer Gemeinden spielte der Bezug auf unterschiedliche Interpretationsrahmen (Frames) eine zentrale Rolle bei der Koalitionenformierung. Im Gegensatz zur nationalen Ebene stand allerdings der Bezug auf einen sozial-integrativen Frame im Zentrum der Argumentation der Herausforderer des Status quo und nicht der Bezug auf einen Arbeitsmark-Frame, wie von Häusermann und Kübler (2010) beobachtet. Die familienergänzende Kinderbetreuung sollte die Integration von Kindern aus tiefen Einkommensklassen und mit Migrationshintergrund in die Schule erleichtern und langfristig dazu beitragen, Sozialhilfekosten zu senken.

Diese Resultate deuten darauf hin, dass sozial investierende Massnahmen aufgrund ihrer Wirkungslogik – soziale Absicherung mittels Arbeitsmarktbeteiligung – ein Potential für multidimensionale Wirkungen und damit für *ambiguous coalitions* (Palier 2005) zwischen linken und konservativen politischen Akteuren bergen. Durch eine Investition in Frauen kann eine höhere berufliche Gleichstellung der Geschlechter und gleichzeitig eine Reduktion der Sozialhilfekosten für alleinerziehende Mütter erreicht werden. Durch die Investition in die frühkindliche Bildung können soziale Ungleichheiten zwischen Einkommensklassen verringert werden und Arbeitslosengelder eingespart werden. Der sozial investierende Staat ist deshalb ein Konzept mit hoher Ambiguität, dass je nachdem, auf welche Wirkungen der Fokus der Debatte in politischen Entscheidungsprozessen gelegt wird, den Interessen von unterschiedlichen politischen Akteuren dienen kann (Jenson 2010: 73f.). Aufgrund der Wirkungslogik sozial investierender Massnahmen – soziale Absicherung mittels Arbeitsmarktbeteiligung – kann vermutet werden, dass der sozial investierende Staat, auch in anderen Bereichen der Sozialpolitik, wie der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, ein Potential für eine *ambiguous coalition* (Palier 2005) zwischen linken und konservativen politischen Akteuren birgt.

### 10.3.8 Neue Koalitionen für neue soziale Risiken – Machtressourcenansatz *revisited*

Gemäss dem Machtressourcenansatz können Veränderungen im Bereich der Sozialpolitik durch Verschiebungen im politischen Kräfteverhältnis zwischen linken und liberalen Parteien erklärt werden (Esping-Andersen 1990, siehe Kapitel 3.1.1). In der Literatur konnte zudem nachgewiesen werden, dass Machtressourcen von Frauen zur Erklärung des Ausbaus von Vereinbarkeitsmassnahmen, wie die familienergänzende Kinderbetreuung, eine zentrale Rolle spielen (Huber/Stephens 2000, 2001).

Vor diesem Hintergrund überraschte der seit den 2000er Jahren beobachtete Ausbau der Familienpolitik in suburbanen und ländlichen Gemeinden der Schweiz, die von mehrheitlich konservativen und liberalen Parteien regiert werden. Gerade in ländlichen und kleinen Gemeinden der Schweiz ist zudem der Anteil Frauen in der Regierung nach wie vor tief (Geser et al. 2011, Ladner 2008 siehe Kapitel 2.5.3) und Fraueninteressen waren und sind in der Schweiz schwach organisiert (Fuchs 2015, Martin 2002). Zudem stellen die Betroffenen von neuen sozialen Risiken eine heterogene Gruppe mit tiefen politischen Machtressourcen dar (Bonoli 2005).

Auch wenn aufgrund der Fallstudien keine Aussage zur exakten Zusammensetzung der Mehrheitskoalitionen gemacht werden kann (die parteipolitische Zusammensetzung der Koalitionen wurde nicht empirisch untersucht), so lassen die Ergebnisse den Schluss zu, dass die Zustimmung liberaler und konservativer Ak-



teure zu einem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung vom Umfang der Veränderungen – und damit vom Typ der Kinderbetreuung – abhängig war. Gerade in diesen Fällen, in denen der Kontext einem Wandel wenig förderlich war und/oder die Wandelagentinnen über tiefe politische Ressourcen verfügten, konnten Mehrheitskoalitionen lediglich für wenig umfassende Formen des graduellen Wandels etabliert werden. Wenig umfassende Formen des Wandels (Übertragung, Stillstand) – die zu wenig professionalisierten Angeboten bei Tagesfamilien führten – wiesen ein tiefes Wirkpotential für die von neuen sozialen Risiken betroffenen Personen (Frauen, Personen mit tiefem Bildungsniveau) auf. Auch umfassende Formen von Wandel (Ersetzung, Ergänzung), als Resultat einer spezifischen Mehrheitskoalition, führten auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer zu einem tiefen Potential für die soziale Kohäsion. Das hoch professionalisierte Angebot in Kitas wurde vor allem von Kindern aus mittleren und hohen Einkommensschichten genutzt. Wie in dieser Studie aufgezeigt, bedeutete der quantitative Ausbau für die Betroffenen von neuen sozialen Risiken, je nach Ausgestaltung der Angebote, einen Abbau der sozialen Absicherung.

Vor diesem Hintergrund erscheint der Wohlfahrtsstaatsausbau im Bereich der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden trotz den geringen politischen Ressourcen der von neuen sozialen Risiken betroffenen Personen als weit weniger überraschend als vor dem Hintergrund des Machtressourcenansatzes auf den ersten Blick vermutet (Bonoli 2005). Betroffene von neuen sozialen Risiken profitieren nicht von allen Formen des graduellen Wandels. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass links, liberal und konservativ eingestellte politische Akteure einen Wandel lediglich dann unterstützen, wenn er ihren Interessen dient. Liberale Akteure unterstützten umfassende Formen des graduellen Wandels lediglich dann, wenn höhere Einkommensklassen vom Ausbau profitieren können. Konservative Akteure unterstützen lediglich wenig umfassende Formen des graduellen Wandels und damit einen Ausbau von Tagesfamilien. Die Betreuung von Kindern durch Frauen in ihren Haushalten zu einem tiefen Lohn, entspricht am ehesten ihren traditionellen Vorstellungen der Geschlechterrollen. Die Formen der implizit und optional familiären Kinderbetreuung – Betreuung bei (staatlich unterstützten) Tagesfamilien – erscheinen als das Resultat links-konservativer Mehrheitskoalitionen. Die Formen der universell- und markoliberal de-familialisierenden Typen der Kinderbetreuung als Resultat von links-liberalen Mehrheitskoalitionen.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Verteilung der Machtressourcen nach wie vor einen zentralen Einfluss hat auf die Sozialpolitik. Alle politischen Akteure unterstützen eine Modernisierung der Familienpolitik, je nach politischer Ausrichtung wurde jedoch ein anderes Modell der Modernisierung unterstützt. Die Zustimmung verschiedener Parteien zur familienergänzenden Kinderbetreuung ist konditional, das heisst abhängig von deren exakten Ausgestaltung. Die Zustimmung ist erstens davon abhängig, wie stark der Staat in die Finanzierung und die Leistungserbringung involviert ist. Zweitens ist die Zustimmung davon abhängig, welche Zielgruppe von den Massnahmen profitiert und drittens ob sich die Leistungserbringung an einer traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollen in einer Gesellschaft orientiert oder an einer liberalen. Diese Ergebnisse stützen ein Argument von Gingrich und Ansell (2015) sowie auch Ansell (2008) gemäss dem Parteipositionen betreffend sozial investierenden Massnahmen abhängig sind von den distributionellen Konsequenzen dieser Massnahmen. Die Unterstützung einer Partei für einen Ausbau sozial

investierender Massnahmen, wie die familienergänzende Kinderbetreuung, kann daher lediglich verstanden werden, wenn die distributionellen Konsequenzen dieses Ausbaus mitberücksichtigt werden. Allerdings scheint auch bei der familienergänzenden Kinderbetreuung, wie von Häusermann (2006a, 2010) argumentiert nicht nur die Positionierung der Akteure auf einer traditionellen rechts-links Werteachse eine zentrale Rolle zu spielen, sondern auch eine für post-industrielle Gesellschaften typische neue Werteachse zwischen liberal und konservativen Positionen.

Je nach Zusammensetzung einer politischen Koalition kann ein unterschiedlicher Idealtyp der Kinderbetreuung, mit entsprechendem Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Kohäsion erwartet werden. Der Zusammenhang zwischen politischer Zusammensetzung einer Mehrheitskoalition und Idealtyp der Kinderbetreuung wurde jedoch nicht systematisch untersucht und könnte die Grundlage von weiteren Forschungsarbeiten darstellen.

### 10.3.9 Stabile hegemoniale Koalitionen versus instabile Koalitionen

Sowohl im PEA von Baumgartner und Jones (1991, 1993) sowie Baumgartner et al. (2009, 2014) als auch im ACF von Sabatier (1987, 1993a, b, 1998), Sabatier und Jenkins-Smith (1993a, b) sowie Sabatier und Weible (2007) werden transformative Veränderungen als das Resultat des Machtverlusts einer vormals hegemonialen Koalition und dem Aufstieg einer neuen Koalition verstanden (siehe Kapitel 3.1.3). Neue Koalitionen bringen eine alternative Problemwahrnehmung, neue *beliefs* oder *images* mit sich, welche die Politikgestaltung in den nächsten zehn Jahren der Stabilität beeinflussen. Dies würde implizieren, dass ein Ausbau der universell oder markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung, der beispielweise auf einer neuen links-liberalen Mehrheitskoalition basierte, in den nächsten zehn Jahren weitergeführt würde.

Die in dieser Arbeit beobachteten graduell transformativen Veränderungen zeugen jedoch von einem ständigen Kampf um die Verteilung der knappen Ressourcen, wobei Gegner und Befürworter auch im Rahmen von graduellen Veränderungen transformative Veränderungen erzielen können. Selbst die wenig umfassenden Formen des Wandels (Übertragung und Stillstand) waren das Resultat politischer Auseinandersetzungen zwischen Herausforderern und Verteidigern des Status quo, die beide versuchten die Ausgestaltung der politischen Massnahmen zu ihren Gunsten zu verändern. Die beobachteten graduell transformativen Formen von Wandel erscheinen nicht als das Resultat des Machtverlusts einer bestehenden hegemonialen Advokativkoalition (Sabatier 1987, 1993a, b, 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, b, Sabatier/Weible 2007) und dem Aufstieg eines neuen Policymonopols (Baumgartner et al. 2009, 2014, Baumgartner/Jones 1991, 1993) sondern vielmehr das Resultat von situativen politischen Koalitionen zwischen Herausforderern und Verteidigern des Status quo.

Allerdings waren die transformativen Wirkungen der graduellen Veränderungen nicht in jedem Fall von den Herausforderern und Verteidigern des Status quo intendiert und in vielen Fällen wiesen die Veränderungen bei einer Betrachtung der Wirkungen auf unterschiedlichen Dimensionen und Ebenen Trade-Offs auf. Aufgrund der (teilweise) nicht intendierten und komplexen distributionellen Wirkungen, ist davon auszugehen, dass Wandelagentinnen auch in Zukunft ständig versuchen werden, die Institution zu ihren

Gunsten zu verändern. Realisieren politische Akteure, dass die Verteilwirkungen einer Massnahme nicht ihren Interessen entsprechen, erodiert die politische Unterstützung für eine Massnahme. Zudem war Politikwandel oftmals das Resultat eines opportunen Verhaltens der Verteidiger des Status quo. Diese unterstützten einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung unter anderem deshalb, weil der Kanton dafür bezahlte. Fällt der exogene Anreiz weg, ist damit zu rechnen, dass auch die politische Basis der Mehrheitskoalition erodiert.

Der beobachtete graduell transformative politische Wandel in Schweizer Gemeinden ist damit das Resultat einer instabilen Koalition, die jedesmal aufs Neue mobilisiert werden muss und nicht eine Folge einer neuen hegemonialen Koalition, die politische Veränderungen kontrolliert und in ihrem Sinne beeinflusst. Die beobachteten Koalitionen erscheinen als fragil und instabil und müssen auch in Zukunft, wie das von Häusermann und Kübler (2010) vorausgesagt wurde, in jedem Fall wieder neu verhandelt werden.

#### **10.3.10 Familienpolitik in Schweizer Gemeinden - ein hoch konfliktives Politikfeld**

In allen untersuchten Fällen konnte ein hoher Konfliktivitätsgrad im Bereich der Familienpolitik beobachtet werden. Der Kampf um die Verteilung der knappen Mittel wurde noch verstärkt durch die ideologische Auseinandersetzung betreffend die Rolle der Frau in der Gesellschaft, die politischen Auseinandersetzungen im Bereich der Familienpolitik inhärent ist. Dies stützt Beobachtungen von Gemeindeforschern in der Schweiz, gemäss denen gerade im Bereich der Sozialpolitik die Konfliktivität in den letzten Jahren gestiegen ist (Geser et al. 2011, Ladner 2008, Vatter 2014, siehe Kapitel 2.5.3).

#### **10.3.11 Drift als Folge einer Veränderung und nicht als Form von Wandel**

Die Resultate verdeutlichen ausserdem, dass *drift* bei allen graduellen Formen des Wandels vorkommen kann. Ausgehend von den Befunden zu Wandel im Bereich der Gesundheitspolitik in den USA von Hacker (2004, 2005) bezeichnen Mahoney und Thelen (2010a: 17) *drift* als diese Form von Wandel, bei der alte Institutionen, die unverändert weitergeführt werden, in einem veränderten sozioökonomischen Kontext zu Umverteilungswirkungen führen (Streeck/Thelen 2005a: 24ff.).

Je nachdem welche Wirkungsdimension und -ebene betrachtet wird, konnten in dieser Analyse alle graduellen Formen von Wandel *drift* beinhalten. Selbst bei der universell familiären Kinderbetreuung als Resultat von Ersetzungen konnte teilweise ein tiefes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen beobachtet werden. *Drift* konnte jedoch vor allem in diesen Fällen beobachtet werden, bei denen alte Massnahmen unverändert (Stillstand) oder minimal angepasst auf neue sozioökonomische Kontexte (Übertragung) angewendet wurden. Aufgrund dieser Ergebnisse erwies es sich als sinnvoll, *drift* als eine potentielle Wirkung aller Formen von Wandel zu definieren und nicht als eine Form von Wandel, wie dies im Modell von Mahoney und Thelen (2010a) vorgeschlagen wird.

## 10.4 Implikationen für die Praxis

Aufgrund des in dieser Analyse beobachteten Wirkpotentials der unterschiedlichen Typen der Kinderbetreuung wird das Ziel sozial investierender Massnahmen, mittels Arbeitsmarktintegration neue soziale Risiken in postindustriellen Gesellschaften präventiv zu verhindern, in zweifacher Weise verfehlt. Erstens können Frauen, die in den Angeboten sozial investierender Massnahmen – wenig professionalisierten Tagesfamilien – in prekären Anstellungen beschäftigt sind, keine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung erreichen. Zweitens kann keine soziale Integration und Kohäsion zwischen Bildungs- und Einkommensklassen erreicht werden, wenn die hoch professionalisierten Angebote, im Hinblick auf pädagogische Standards und pädagogisch ausgebildetes Personal, überproportional häufig von Kindern aus Familien mit hohem Einkommen genutzt werden. Nutzen Kinder aus Familien tiefer Einkommensklassen gleichzeitig überproportional häufig die wenig professionalisierten Angebote bei Tagesfamilien, wie in dieser Analyse beobachtet, dann kommen die Investitionen in die frühkindliche Bildung genau diesen Kindern zu Gute, die sie am wenigsten benötigen. Damit wird das Ziel verfehlt, die für eine spätere Arbeitsmarktintegration notwendige soziale Kohäsion zwischen Bildungsniveaus und Einkommensklassen zu stärken. Soll die familienergänzende Kinderbetreuung entsprechend der Interventionslogik von sozial investierenden Massnahmen – eine soziale Absicherung mittels Arbeitsmarktbeteiligung zu erreichen – präventiv zur Verminderung von neuen sozialen Risiken beitragen, dann müssten bei der zukünftigen Ausgestaltung von Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung vermehrt die sozialen Effekte wie auch die Beschäftigungsbedingungen, der in diesen Angeboten angestellten Frauen berücksichtigt werden.

Um das Wirkpotential auf die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer zu erhöhen, erscheint es zentral, den Professionalisierungsgrad zwischen den Angeboten anzugleichen. Mittels einer höheren Professionalisierung der optional familiären Kinderbetreuung bei Tageseltern, könnte ein höherer Grad der sozialen Kohäsion erreicht werden. Die Resultate weisen darauf hin, dass neben dem Preis auch die Öffnungszeiten eine zentrale Ursache sind für die einkommensabhängigen Nutzungsmuster. Deshalb könnte auch die Etablierung von Kitas, die rund um die Uhr und an sieben Tage die Woche geöffnet sind, zu einer höheren sozialen Kohäsion beitragen (Nachtkitas, Wochenendkitas). Zudem sollten die einkommensabhängigen Tarife für beide Angebotsarten (Kitas und Tagesfamilien) gleich ausgestaltet sein und die Kosten für beide Angebote für tiefe Einkommensklassen tief gehalten werden.

Durch eine höhere Professionalisierung der optional familiären Kinderbetreuung könnte gleichzeitig das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden erhöht werden. Wäre für die Betreuung von Kindern in Privathaushalten eine pädagogische Ausbildung erforderlich, würden die Löhne für die Betreuungspersonen steigen. Das Wirkpotential auf die Gleichstellung der Geschlechter beim Typ der optional familiären Kinderbetreuung könnte jedoch auch durch eine staatliche Anerkennung der familiären Betreuungsarbeit als Profession erreicht werden. In diesem Fall müsste der Lohn allerdings dazu ausreichen, einen unabhängigen Haushalt zu führen, das heisst der Lohn für die häusliche Kinderbetreuung müsste einem normalen Erwerbseinkommen entsprechen (vgl. Fraser 2000:

209ff.). Dies würde umfangreiche öffentliche Mittel zur Finanzierung der familiären Betreuungsarbeit erfordern. Jedoch könnte dieser Typ der Kinderbetreuung allenfalls auch dazu beitragen, dass die Betreuungsarbeit egalitärer zwischen Männern und Frauen aufgeteilt wird (Leitner 2003: 366). Es ist durchaus denkbar, dass bei einer guten Bezahlung der Betreuungsarbeit im Typ der optional familiären Kinderbetreuung nicht nur die Arbeitsbedingungen für die Frauen verbessert werden könnten, sondern dass die Betreuungsarbeit – die heute grossmehrheitlich von Tagesmüttern ausgeführt wird – vermehrt auch von Männern, respektive Tagesvätern, wahrgenommen würde. Damit könnte auch eine Annäherung der männlichen an die weibliche Biographie erzielt werden.

Schliesslich verdeutlichen die Ergebnisse, dass das Ziel des sozial investierenden Staates – soziale Absicherung durch Arbeitsmarktbeteiligung – nur dann erreicht werden kann, wenn auf dem Arbeitsmarkt ausreichend gute Jobs zur Verfügung stehen. Zur Erreichung dieses Ziels sollte bei der Ausgestaltung der familienergänzenden Kinderbetreuung darauf geachtet werden, dass in den Angeboten keine prekären Arbeitsbedingungen geschaffen werden. Die dafür notwendigen Arbeitsmarktregulierungen sollten durch staatliche Eingriffe garantiert werden. Wie in der Schweiz üblich, bräuchte es im Bereich der Kinderbetreuung einen Berufsverband, der gewerkschaftlich organisiert an der Ausarbeitung von Gesamtarbeitsverträgen beteiligt ist. Ansonsten läuft man Gefahr, dass es durch prekäre Arbeitsbedingungen in den Angeboten im Dienste der Gleichstellung zu einem „sozialen Rebound-Effekt“ (Zollinger/Widmer 2014, 2016) für die in diesen Angeboten Beschäftigten – mehrheitlich Frauen – kommt.

## 11 Fazit und Ausblick

### 11.1 Relevanz

Soziokulturelle und ökonomische Entwicklungen in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten stellen den konservativen, auf einen männlichen Ernährer ausgerichteten Wohlfahrtsstaat vor grosse Herausforderungen. Im industriellen Zeitalter war der Wohlfahrtsstaat auf die soziale Absicherung eines 100%-Beschäftigten, männlichen Industriearbeiters ausgerichtet, der mit seinem Einkommen eine ganze Familie ernährte und sozial absicherte.

Aufgrund von sozioökonomischen Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften, wie zunehmend instabile Familienstrukturen, Individualismus sowie eine Dualisierung der Arbeitsmärkte, sind vor allem Frauen sowie Personen mit tiefem Bildungsniveau von neuen sozialen Risiken betroffen. Für Frauen und Mütter, die im männlichen Ernährermodell der Nachkriegszeit mehrheitlich für die Betreuung von Kindern zuständig waren, bedeuten Verlust oder Unabhängigkeit von einem männlichen Ernährer ein soziales Risiko, da die Betreuungsarbeit für Kinder weder bezahlt, noch als Grundlage für den Bezug von Sozialversicherungen berechtigt. Dies gilt vor allem im schweizerischen Sozialversicherungssystem, indem die Bezugsberechtigung für Sozialleistungen an die Höhe eines Erwerbseinkommens gebunden ist. Das in den internationalisierten Produktions- und Arbeitsmärkten im Überfluss angebotene Gut von Personen mit tiefem Bildungsniveau führt zu einer Abnahme des Preises für entsprechendes Humankapital. Den Personen mit tiefem Bildungsniveau drohen in den dualisierten Arbeitsmärkten postindustrieller Gesellschaften prekäre Arbeitsbedingungen. Ein Sozialversicherungssystem, in dem die soziale Absicherung auf eine lebenslange stabile 100%-Erwerbstätigkeit ausgerichtet ist und Lücken in der Erwerbskarriere zu Einbussen bei der Altersvorsorge aber auch bei der Arbeitslosenversicherung führen, reicht nicht mehr aus, um so genannte Arbeitsmarktoutsider in prekären, zeitlich befristeten und schlecht bezahlten Teilzeitanstellungen in angemessener Weise sozial abzusichern.

In den letzten zwei Jahrzehnten konnte sowohl in kontinentaleuropäischen als auch in liberalen Wohlfahrtsstaaten westlicher Demokratien eine Adaption des Wohlfahrtsstaates an diese Herausforderungen beobachtet werden (Daly 2010, Lewis/Campbell 2007, Lewis et al. 2008, Morgan 2013, Naumann 2005). Im Zentrum dieser Veränderungen steht ein Wandel im Bereich der Familienpolitik, namentlich ein Ausbau der staatlich finanzierten, familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist eine typische sozial investierende Massnahme, die zur Prävention gegen die Entstehung von neuen sozialen Risiken beitragen kann (Morel et al. 2012). Proaktive soziale Investitionen in das Humankapital sollen die Arbeitsmarktbeteiligung von Individuen erhöhen, was deren soziale Absicherung über Lohnbeitragszahlungen verbessert. Die familienergänzende Kinderbetreuung kann als eine Investition in Frauen und Kinder angesehen werden. Als Investition in Frauen trägt sie einerseits dazu bei, dass Frauen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt eine Vereinbarungsmöglichkeit zwischen Familie und Beruf zur Verfügung und leistet damit einen Beitrag zur beruflichen

Gleichstellung zwischen Mann und Frau. Familienexterne Kinderbetreuungsmassnahmen können jedoch nicht nur den Frauen und Müttern dienen, sondern andererseits auch der frühkindlichen Bildung von Kindern aus sozioökonomisch schwächeren Elternhäusern. Dies darum, weil frühkindliche Bildung eine positive Wirkung auf die Bildungschancen der Kinder aus sozial benachteiligten Familien hat, die sie schliesslich für den postindustriellen Wettbewerb heutiger Wissensgesellschaften besser qualifizieren und damit deren Exposition für neue soziale Risiken abschwächen. Die familienergänzende Kinderbetreuung birgt daher auch ein Potential für eine höhere soziale Kohäsion zwischen Bildungsschichten und Einkommensklassen.

Auch wenn die familienergänzende Kinderbetreuung als typisches Beispiel für eine sozial investierende Massnahme theoretisch ein hohes Potential zur Prävention gegen neue soziale Risiken aufweist, zeigen Erkenntnisse aus der Literatur, dass die Wirkungen sozial investierender Massnahmen in der Empirie weniger positiv ausfallen als theoretisch angenommen. Verschiedene Autorinnen und Autoren verdeutlichen, dass bei der Nutzung von qualitativ hochstehenden Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung in Kitas einkommensabhängige Nutzungsmuster existieren (Abrassart/Bonoli 2015, Ghysel/Van Lancker 2011, Schlanser 2011, Van Lancker/Ghysels 2012). Die sozialen Investitionen kommen vor allem diesen Kindern aus Familien hoher Einkommensklassen zu Gute. Jenson (2009) äussert sich zudem kritisch gegenüber dem Potential dieser Massnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter, da eine Gleichstellung mehr umfasst als lediglich die Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen.

Vor diesem Hintergrund interessierte in der vorliegenden Arbeit die grundlegende Frage, *wer weshalb* in welcher Weise von der Adaption des Wohlfahrtsstaates an neue soziale Risiken in postindustriellen Gesellschaften profitiert. Um diese Frage zu beantworten wurden in dieser Arbeit drei Forschungsfragen empirisch untersucht. (1) Welcher Wandel kann im Bereich der Familienpolitik beobachtet werden (Ausgestaltung und Form)? (2) Wie kann der beobachtete Wandel erklärt werden? (3) Welches Wirkpotential weist dieser Wandel auf die davon betroffenen Personen auf?

Die drei Forschungsfragen wurden anhand der Entwicklung der Familienpolitik in der Schweiz untersucht. Die Analyse umfasst einen Vergleich zwischen 14 Fällen in suburbanen sowie ländlichen Gemeinden in den Kantonen Bern, Jura und Zürich. Ein Fall entspricht einem politischen Entscheidungsprozess betreffend Wandel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung für Kinder im vorschulischen Alter (null bis vier Jahre). Die drei Forschungsfragen wurden anhand eines qualitativ-abduktiv vergleichenden Fallstudiendesigns analysiert. Gemäss einem abduktiven Verfahren werden nicht nur deduktiv (aus der Theorie) hergeleitete Hypothesen getestet, sondern auch neue Hypothesen induktiv (aus der Empirie) formuliert.

Eine Analyse des Wandels der Familienpolitik auf kommunaler Ebene ist aus drei Gründen sinnvoll. Erstens stellt die familienergänzende Kinderbetreuung eine typische Anpassung von Wohlfahrtsstaaten an sozioökonomische Veränderungen in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten dar (Morgan 2013: 78). Zweitens verfügen die Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung über eine hohe Autonomie und sind deshalb in der Schweiz die zentrale politische Ebene für die Analyse von politischen Entscheiden betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung. Drittens bietet der Vergleich zwischen Gemeinden in

Kantone mit unterschiedlichem Dezentalisierungsgrad eine gute Gelegenheit, die Entwicklung verschiedener Formen der Kinderbetreuung in unterschiedlichen politisch-institutionellen Kontexten zu untersuchen – die Erkenntnisse zu Veränderungen der Wohlfahrtsstaaten westlicher Prägung können darum von der kommunalen Ebene abstrahiert werden.

## 11.2 Ergebnisse

In einem ersten Analyseschritt wurde die Varianz bei der Ausgestaltung der Betreuungsangebote offengelegt. Es konnte eine hohe Varianz bei der Ausgestaltung der staatlichen Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung auch zwischen Gemeinden beobachtet werden, die im Hinblick auf deren sozio-ökonomische sowie politisch-institutionelle Situation vergleichbar sind. Die Angebote in den Gemeinden unterscheiden sich in der Art (Kitas vs. Tagesfamilien), der Anzahl staatlich finanzierte Plätze, der Höhe staatlicher Ausgaben, der Tarifsysteme sowie bei den Qualitätsstandards und den Öffnungszeiten. So bewegt sich etwa der Versorgungsgrad – Anzahl staatlich finanzierte Vollzeitplätze auf 100 Kinder im Alter zwischen null bis vier Jahren – zwischen drei Prozent in Greifensee und knapp zwölf Prozent in Opfikon (beides suburbane Gemeinden im Kanton Zürich). Während in Opfikon eine subjektfinanzierte und – im Hinblick auf die pädagogischen Ausbildungsanforderungen der Betreuungspersonen – hoch professionalisierte Kita etabliert wurde, wurde in Greifensee hingegen der Ausbau eines wenig professionalisierten, staatlich unterstützten Angebots bei Tagesfamilien beibehalten. Auch die Unterschiede zwischen den Angeboten in den zwei untersuchten ländlichen Gemeinden des Kantons Zürich sind bemerkenswert. Während in Hirzel ein subjektfinanziertes Angebot in einer hoch professionalisierten Kita institutionalisiert wurde, existierte in Hagenbuch kein durch die Gemeinde finanziertes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die Gemeinde Greifensee bezahlt rund 100'000 Franken pro Jahr für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die staatliche Finanzierung in der Gemeinde Pieterlen umfasst hingegen rund 350'000 Franken pro Jahr, wobei beides kleine, suburbane Gemeinden sind. In Les Breuleux – einer grossen ländlichen Gemeinde des Kantons Jura – wird eine Kita sogar mit 620'000 Franken pro Jahr unterstützt.

Mittels der Etablierung einer neuen 4er-Typologie zur Erfassung der hohen Varianz bei der Ausgestaltung der familienergänzenden Kinderbetreuung konnte die Forschungsfrage nach dem Wirkpotential des beobachteten Wandels theoretisch konzeptualisiert und anhand der Fallbeispiele empirisch beantwortet werden. Die vier Idealtypen der Kinderbetreuung – universell de-familialisierend, marktliberal de-familisierend, optional familiär und implizit familiär – lassen sich anhand von zwei Dimensionen unterscheiden. Zum einen können die Idealtypen danach unterschieden werden, ob der Staat in die Finanzierung und Leistungsanbietung involviert ist, oder das Angebot durch den Markt, respektive Private finanziert und angeboten wird (Staat vs. Markt). Zum anderen ist den Idealtypen entweder ein traditionelles Verständnis der Geschlechterrollen inhärent oder sie basieren auf einem modernen Verständnis von Geschlechterrollen (traditionell vs. liberal).



Damit die Implikationen der familienergänzenden Kinderbetreuung als typische sozial investierende Massnahme umfassend beurteilt werden können, wird das Wirkpotential verschiedener Idealtypen der Kinderbetreuung auf unterschiedlichen Dimensionen und Ebenen analysiert. Als typische sozial investierende Massnahmen interessiert nicht nur das Wirkpotential unterschiedlicher Typen der Kinderbetreuung für die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion (zwischen Bildungsschichten und Einkommensklassen), sondern es ist auch von Interesse welches Wirkpotential diese Massnahmen auf unterschiedlichen Wirkungsebenen (Nutzerinnen und Nutzer, Leistungserbringende) aufweist.

Die Ergebnisse aus der Analyse verdeutlichen einerseits, dass allen vier Idealtypen Realtypen in den Fallgemeinden zugeschrieben werden können. Allerdings wichen die beobachteten Realtypen mehr oder weniger stark von den beschriebenen Idealtypen ab. Andererseits zeigen die Resultate, dass alle vier Realtypen der Kinderbetreuung transformative Effekte – das heisst Umverteilungswirkungen – aufweisen. Das tendenziell höchste Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion wies der Typ der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung – der ein hoch professionalisiertes Angebot in staatlich finanzierten und angebotenen Kitas umfasst – auf (siehe Tabelle 90). Das Wirkpotential der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung – eines hoch professionalisierten Angebots in Kitas, das teilweise durch den Staat finanziert, aber durch private Leistungserbringer angeboten wird – wies ebenfalls ein hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf, nicht jedoch für die soziale Kohäsion. Einschränkend muss hier erwähnt werden, dass kein Fall dem Idealtyp der marktliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung vollständig entsprach: in den untersuchten Fällen wurden alle Angebote dieses Typs zwar durch private Leistungserbringende angeboten jedoch teilweise staatlich unterstützt. Das Wirkpotential der optional und der implizit familialisierenden Kinderbetreuung – wobei die Betreuung von Kindern durch Tagesfamilien erfolgt, die teilweise staatlich unterstützt werden – für die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion ist tiefer als dasjenige der beiden anderen Typen. Allerdings konnte lediglich in einem Fall der Typ der implizit familialisierenden Kinderbetreuung beobachtet werden, weshalb die Aussagen zum Wirkpotential dieses Typs lediglich exemplarische Evidenz darstellen.

*Tabelle 90: Wirkpotentiale bei den Realtypen der Kinderbetreuung*

Wirkungsebene	Wirkungsdimension	Universell de-familialisierend	Marktliberal de-familialisierend	Optional familiär	Implizit familiär
Nutzerinnen und Nutzer	Gleichstellung der Geschlechter	Hoch	Tief	Tendenziell hoch	Tendenziell tief
	Soziale Kohäsion	Tendenziell hoch	Nicht eindeutig	Tief	Tief
Leistungserbringende	Gleichstellung der Geschlechter	Hoch	Hoch	Tief	Tief
	Soziale Kohäsion	Nicht eindeutig	Tief	Nicht eindeutig	Fehlende Daten

Auch wenn die Ergebnisse verdeutlichen, dass der Typ der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung, der ein staatlich finanziertes und angebotenes sowie hoch professionalisiertes Angebots in einer Kita umfasst, das höchste Wirkpotential sowohl für die Gleichstellung der Geschlechter als auch die soziale Ko-

häsion darstellt, zeigt sich, dass bei allen verschiedenen beobachteten Realtypen teilweise bemerkenswerte Trade-Offs zwischen den beiden Wirkungsdimensionen (Gleichstellung der Geschlechter und soziale Kohäsion) sowie den zwei Wirkungsebenen (Nutzerinnen und Nutzer und Leistungserbringende) bestehen (siehe Tabelle 90). Diese Trade-Offs sind von grosser Relevanz zur Beantwortung der Frage danach, wer in welcher Weise von der Adaption des Wohlfahrtsstaates an neue soziale Risiken in postindustriellen Gesellschaften profitiert.

Die Typen der universell und markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung wiesen beide ein tendenziell hohes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden auf. Die in den hoch professionalisierten Angeboten angestellten, mehrheitlich weiblichen, Betreuungspersonen, konnten ein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften. Dies ermöglichte es ihnen eine ausreichende soziale Absicherung unabhängig von einem männlichen Ernährer zu erzielen. Betrachtet man hingegen das Wirkpotential dieser zwei Typen der Kinderbetreuung für die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer zeigte sich ein anderes Bild. Die Resultate verdeutlichen, dass die hoch professionalisierten Angebote der universell und markoliberal de-familialisierenden Kinderbetreuung überproportional häufig von Kindern aus mittleren und hohen sozialen Schichten genutzt wurden. Damit können gerade diese Kinder, die eine soziale Investition in die frühkindliche Bildung im Hinblick auf deren soziale, sprachliche und kulturelle Integration am meisten benötigen, am wenigsten davon profitieren (vgl. Abrassart/Bonoli 2015, Schlanser 2011).

Allerdings zeigen die Resultate aus der vorliegenden Analyse, dass bei Familien aus tiefen Einkommensklassen und mit Migrationshintergrund, nicht wie bisher angenommen, eine tiefere Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung besteht (Stadelmann-Steffen 2007). Kinder aus Familien tiefer Einkommensklassen und mit Migrationshintergrund nutzten vielmehr die wenig professionalisierten Typen der optional familiären Kinderbetreuung, die durch Tagesmütter ohne pädagogische Ausbildung in deren Privathaushalten erfolgte, überproportional häufig. Diese typenspezifischen, einkommensabhängigen Nutzungsmuster traten erstaunlicherweise auch dann auf, wenn die Angebote in einer Kita sowie bei Tagesfamilien aufgrund der einkommensabhängigen Tarife für tiefe Einkommen gleich teuer waren.

Auch bei der optional familiären Kinderbetreuung – wenig professionalisiertes Angebot bei staatlich unterstützten Tagesfamilien – konnte ein Trade-Off bezüglich des Wirkpotentials auf unterschiedlichen Dimensionen und Ebenen beobachtet werden. Die optional familiäre Kinderbetreuung weist zwar mit drei bis sechs Prozent tiefe Versorgungsgrade auf, entspricht jedoch gemäss den Informationen aus den Interviews in etwa der Nachfrage, weshalb das Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Nutzerinnen als tendenziell hoch ist. Hingegen weist dieser Typ der Kinderbetreuung ein tiefes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden auf. Aufgrund einer Beschäftigung als Tagesmutter kann bei einem Lohn von brutto sechs Franken pro Stunde kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaftet werden. Dieser Typ der Kinderbetreuung schafft demnach prekäre Arbeitsbedingungen, welche die Schaffung neuer sozialer Risiken direkt fördern.

Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung im Dienste der Gleichstellung birgt damit das Potenzial für einen „sozialen Rebound-Effekt“ (Zollinger/Widmer 2014, 2016) im doppelten Sinne. Erstens konnten Kinder aus tiefen Einkommensklassen in den untersuchten Gemeinden zu wenig von der hoch professionalisierten, qualitativ hochstehenden Kinderbetreuung in Kitas profitieren. Damit wird das Ziel, mittels der Investition in die frühkindliche Bildung intergenerationale Bildungsnachteile aufzubrechen, und damit die soziale Kohäsion zwischen Einkommensklassen und Bildungsniveaus zu verstärken, in den untersuchten Schweizer Gemeinden verfehlt. Zweitens werden im Rahmen des Typs der optional familiären Kinderbetreuung prekäre Anstellungsbedingungen für die in diesen Angeboten beschäftigten Betreuungspersonen – die in der überwiegenden Anzahl Frauen sind – geschaffen. Aufgrund einer Anstellung als Tagesmutter kann kein Einkommen erzielt werden, das eine von einem männlichen Ernährer unabhängige soziale Absicherung ermöglicht.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass bei der Adaption des Wohlfahrtsstaates an neue soziale Risiken – mindestens im Bereich der Familienpolitik – Trade-Offs zwischen den zwei Dimensionen der Gerechtigkeit existieren: Ungleichheit zwischen Klassen (Bildungsniveau und Einkommensstufen) und Ungleichheit zwischen Geschlechtern. Die hoch professionalisierten Angebote in Kitas kommen zwar den Frauen zu Gute und können einen Beitrag leisten zu mehr Gleichstellung der Geschlechter. Von den Angeboten profitieren aber überproportional häufig Frauen und Kinder aus hohen Einkommensklassen. Das Wirkpotential für Umverteilung zwischen verschiedenen Einkommensklassen ist bei diesen Angeboten damit tief.

Weil die beobachteten Typen der Kinderbetreuung Auswirkungen haben auf die Kosten-Nutzen Rechnung der getätigten sozialen Investitionen, können die Ergebnisse zum Wirkpotential unterschiedlicher Typen der Kinderbetreuung auch für Politikerinnen und Politiker von Interesse sein, die sich für oder gegen ein spezifisches Modell der Kinderbetreuung entscheiden. Die Ergebnisse implizieren auf der praktischen Ebene, dass bei der zukünftigen Ausgestaltung von sozial investierenden Massnahmen – wie der familienergänzenden Kinderbetreuung – vermehrt die sozialen Effekte und die Beschäftigungsbedingungen berücksichtigt werden sollten. Soll die familienergänzende Kinderbetreuung entsprechend der Interventionslogik von sozial investierenden Massnahmen – eine soziale Absicherung mittels Arbeitsmarktbeteiligung zu erreichen – präventiv zur Verminderung von neuen sozialen Risiken beitragen, kann für politische Akteurinnen und Akteure wenig Interesse daran bestehen, in den Angeboten prekäre Arbeitsbedingungen zu tolerieren. Ebenso wenig attraktiv erscheinen vor diesem Hintergrund hohe Investitionen in ein Angebot, von dem diese Kinder am wenigsten profitieren, die eine frühkindliche Investition im Hinblick auf eine spätere berufliche Integration am meisten benötigen würden. Kurz, die Betroffenen von neuen sozialen Risiken könnten von nachfrageorientierten, staatlich finanzierten und angebotenen sowie hoch professionalisierten und zeitlich flexiblen Angeboten, bei denen tripartit ausgehandelte Gesamtarbeitsverträge existieren, am meisten profitieren.

Aufgrund der wenigen beobachteten Fälle sowie den teilweise lediglich auf qualitativen Daten basierenden Aussagen zum Wirkpotential, können die Ergebnisse zum Wirkpotential nicht generalisiert werden. Zudem sind die berufliche Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion in einer Gesellschaft noch

von zahlreichen weiteren Faktoren abhängig. Trotzdem verdeutlichen die Resultate, dass unterschiedliche Typen der Kinderbetreuung in der Tendenz unterschiedliche Wirkpotentiale aufweisen und damit einen mehr oder weniger grossen Beitrag zur beruflichen Gleichstellung sowie der sozialen Kohäsion leisten. Aufgrund der theoretischen Herleitung der Typologie haben die Resultate auch Implikationen für das Verständnis des Wirkpotentials von unterschiedlichen Typen der Kinderbetreuung in weiteren postindustriellen Wohlfahrtsstaaten. Von grossem Interesse wäre die Anwendung der Typologie in einem Ländervergleich. Dabei wäre eine quantitative Analyse des Wirkpotentials verschiedener Typen der Kinderbetreuung wünschenswert. In Québec (Kanada) beispielsweise, existiert ein universell de-familialisierender Typ der Kinderbetreuung. Die Kinderbetreuung kostet pro Kind und Tag rund sieben Franken, unabhängig vom Einkommen der Eltern. In Frankreich hingegen existiert eine Mischung zwischen einem universell de-familialisierenden und einem optional familialisierenden Typ der Kinderbetreuung. Während in den staatlichen und unentgeltlichen Vorschulen der *école maternelle* etwa die Hälfte der zweijährigen und fast 100 Prozent der dreijährigen Kinder betreut werden, existiert für Kinder unter drei Jahren ein diversifiziertes System. Neben staatlichen Krippen existieren auch individuelle Betreuungsformen bei Tageseltern, die staatlich unterstützt werden (Häusermann 2006c, Morgan 2002).

Die unterschiedlich ausgestalteten Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung zeugen von unterschiedlich umfassenden Revisionen in den beobachteten Gemeinden. Betrachtet man den Wandel auf lokaler Ebene, so fällt auf, dass die Veränderungen oft inkrementeller Natur sind, das heisst, dass bereits bestehende formelle oder informelle Institutionen nicht grundsätzlich abgeschafft und durch neue ersetzt, sondern lediglich die Ausgestaltung der Settings, beispielsweise die Höhe der Finanzierung eines Angebots angepasst wird. Auch eine Veränderung der Instrumente, wie die Art der Leistungserbringung, ist zu beobachten. Die staatliche Finanzierung eines Angebots bei Tagesfamilien bedeutet eine minimale Veränderung bestehender privater Netzwerke der nachbarschaftlichen Kinderbetreuung. Die Neuschaffung einer hoch professionalisierten Kita bedeutet hingegen eine radikale Veränderung der traditionellen Form der Kinderbetreuung. Die in den untersuchten Fällen beobachteten Veränderungen umfassen somit unterschiedlich umfassende Formen des inkrementellen Politikwandels.

Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützt allerdings ein völlig neues Rollenverständnis der Frau und Mutter in der Gesellschaft (Häusermann/Kübler 2010). Als sozial investierende Massnahme umfasst die familienergänzende Kinderbetreuung zudem eine neue Logik der sozialen Absicherung (soziale Absicherung durch Re-Kommodifizierung und nicht durch De-Kommodifizierung). Betrachtet man den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung als signifikanten Politikwandel, so kann aufgrund der beobachteten unterschiedlich umfassenden Formen des Wandels von inkrementellem Politikwandel mit transformativem Potential – oder auch inkrementell diskontinuierlichem Wandel – gesprochen werden.

Der beobachtete inkrementell transformative Wandel in Schweizer Gemeinden ereignet sich in einem Kontext sozioökonomischer Stabilität, das heisst in der Absenz eines exogenen Schocks in der Form eines klar abgrenzbaren Ereignis. Zudem kann der signifikante Politikwandel in suburbanen und ländlichen Gemeinden der Schweiz beobachtet werden, die von mehrheitlich liberalen und konservativen Parteien regiert

werden. Auch zwischen Gemeinden, die sowohl im Hinblick auf deren sozioökonomische Situation als auch im Hinblick auf die politischen Kräfteverhältnisse vergleichbar sind, kann eine hohe Varianz bei der Ausgestaltung der Angebote beobachtet werden.

Diese Entwicklung wirft vor dem Hintergrund der etablierten Theorien zur Erklärung von Wandel sowohl aus der Literatur der Policy-Analyse als auch aus der Literatur der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung aus vier Gründen Fragen auf. Erstens können die klassischen Ansätze der Policy-Analyse, wie das Policy-Streams-Modell von Kingdon (1984, 1995, 2010), der Punctuated Equilibrium-Ansatz von Baumgartner et al. (Baumgartner et al. 2009, 2014, Baumgartner/Jones 1991, 1993) oder auch der ACF von Sabatier, Jenkins-Smith und Weible (Sabatier 1987, 1993a, b, 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, b, Sabatier/Weible 2007) zwar inkrementellen oder transformativen (signifikanten) Politikwandel, aber nicht den in den Gemeinden beobachteten inkrementell-transformativen Wandel erklären. Gleiches gilt für den klassischen historischen Institutionalismus (Pierson 1994, 1996, 2000, 2001b). Zweitens waren in den untersuchten Fällen keine gemäss ebendiesen theoreetischen Ansätzen für transformativen Wandel notwendigen exogenen Schocks zu beobachten. Weiter gab es in den letzten zwei Dekaden auch keine politischen Machtverschiebungen auf kommunaler Ebene (Ladner 2008), die gemäss dem Machtressourcenansatz einen Wandel erklären könnten (Esping-Andersen 1990, Van Kersbergen 1995). Schliesslich fehlen zwischen den Gemeinden sozioökonomische und politische Unterschiede, welche die unterschiedlichen Formen von Wandel in Gemeinden erklären könnten. Weder der Ansatz der sozioökonomischen Determination sozialpolitischer Veränderungen (Dye 1977, Wilensky 1975, Zöllner 1963) noch neuere Ansätze aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung, die Wandel als Folge der Repositionierung von politischen Akteuren in postindustriellen Gesellschaften betrachten (Häusermann 2006a, 2010, Bonoli 2012) können das beobachtete Phänomen angemessen erklären.

Deshalb sind für die Analyse des beobachteten Wandels – inkrementeller Wandel mit transformativem Potential – weitere Erklärungsdimensionen notwendig, was den für diese Studie gewählten Fokus auf endogene Faktoren und lokales Akteurshandeln im Prozess der Koalitionenbildung nach Mahoney und Thelen (2010a) begründet. Politisch-institutionelle Kontexte werden bei Mahoney und Thelen als endogene Ressourcen für sogenannte Wandelagentinnen und Wandelagenten verstanden, deren Handeln für die Koalitionenbildung – und der daraus resultierenden Form von Wandel – als entscheidend konzeptualisiert werden. Um die zweite Forschungsfrage nach den Ursachen des Wandels zu beantworten, wurde ein theoretisches Modell von Mahoney und Thelen (2010a) getestet und aufgrund der Informationen aus den qualitativen Fallstudien induktiv – das heisst auf Basis der Empirie – nach weiterführenden Erklärungen für den beobachteten Wandel gesucht.

Mahoney und Thelen (2010a) konzeptualisieren Wandel als ein graduelles Phänomen, wobei auch inkrementelle Politikveränderungen transformative Effekte – das heisst Umverteilungswirkungen – aufweisen können. Sie unterscheiden zwischen vier Formen des graduellen Wandels. In den 14 untersuchten Fällen konnten alle vier von Mahoney und Thelen (2010a) theoretisch konzipierten Formen von graduellem Wandel beobachtet werden. In fünf Fällen konnte eine „Ersetzung“ – eine Ersetzung der bestehenden Regelwer-

ke und Politikziele – und in einem Fall eine „Ergänzung“ – also eine Erweiterung der bestehenden Regelwerke durch neue Instrumente bei gleichbleibender politischen Zielen – beobachtet werden. So existierte in der suburbanen Berner Gemeinde Pieterlen vor dem untersuchten Entscheidungsprozess kein staatlich unterstütztes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die Einführung einer staatlich angebotenen und finanzierten, hoch professionalisierten Kita, die explizit zur sozialen, sprachlichen und kulturellen Integration von Kindern aus tiefen sozioökonomischen Schichten beitragen sollte, stellte eine Ersetzung dar. In Opfikon Fall 1, einer suburbanen Zürcher Gemeinde, konnte bei einer bereits existierenden staatlich unterstützten Kita ein Wechsel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung (Ergänzung) beobachtet werden. In drei Fällen endete der Entscheidungsprozess mit einer „Übertragung“ – bei der bereits bestehende Regelwerke mit minimalen Anpassungen an den Settings zur Lösung eines neuen Problems herangezogen werden – und in fünf Fällen mit „Stillstand“ – also der unveränderten Weiterführung bereits bestehender Regelwerke. Eine Übertragung konnte beispielweise in der ländlichen Berner Gemeinde Mühlethurnen beobachtet werden, wo die bereits existierende Form der Kinderbetreuung bei Tagesfamilien neu staatlich unterstützt wurde, jedoch keine Veränderung weder an den Instrumenten noch an den Zielen, die mit dieser Finanzierung verfolgt wurden, erkennbar war. In Opfikon Fall 2 wurde am bereits bestehenden Regelwerk des staatlich unterstützten Tagesfamilienvereins über mehr als ein Jahrzehnt hinweg keine Anpassung vorgenommen (Stillstand).

Der ausgehend von den theoretischen Überlegungen von Mahoney und Thelen (2010a) postulierte Zusammenhang zwischen politisch-institutionellen Kontextfaktoren und Formen von Wandel, wonach in einem Kontext mit hohem Problemdruck und wenigen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo (also in suburbanen Gemeinden zentralisierter Kantone) umfassendere Formen des Wandels zu erwarten sind, als in einem Kontext mit tiefem Problemdruck und vielen Vetomöglichkeiten für die Verteidiger des Status quo (also in ländlichen Gemeinden dezentralisierter Kantone) konnte lediglich in 50 Prozent der Fälle beobachtet werden. Grundsätzlich zeigte sich allerdings, dass umfassende Formen des Wandels (Ersetzung, Ergänzung) – die zu hoch professionalisierten und staatlich teilweise mitfinanzierten Kitas führten – eher in suburbanen Gemeinden zentralisierter Kantone beobachtet werden können, als in ländlichen Gemeinden dezentralisierter Kantone. Die umfassendste Form des Wandels (Ersetzung) konnte am häufigsten in den suburbanen Gemeinden der zentralisierten Kantone Bern und Jura beobachtet werden. Wenig umfassende Formen des Wandels (Übertragung, Stillstand) – die zu wenig professionalisierten, teilweise staatlich unterstützten Tagesfamilien führten – konnten hingegen häufiger in ländlichen Gemeinden als in suburbanen Gemeinden beobachtet werden.

Der Grad der Dezentralisierung kann allerdings nicht die gesamte Varianz der beobachteten Formen von Wandel erklären. Sowohl zwischen Fällen in ländlichen Gemeinden zentralisierter Kantone als auch zwischen suburbanen Gemeinden zentralisierter Kantonen konnten unterschiedlich umfassende Formen des Wandels beobachtet werden. Während in Hirzel – einer ländlichen Gemeinde im neuerdings stärker zentralisierten Kanton Zürich – ein radikaler Politikwandel in der Form einer Ersetzung beobachtet werden konnte, kam es in Riggisberg und Mühlethurnen – beides ländliche Gemeinden im zentralisierten Kanton Bern –

lediglich zu einer Übertragung. In Hirzel wurde eine subjektfinanzierte hoch professionalisierte Kita institutionalisiert, in Riggisberg und Mühlethurnen wurde ein bereits auf privater Basis existierender Tagesfamilienverein durch die Gemeinden finanziell unterstützt.

Diese Ergebnisse aus der Analyse zu den Ursachen zeigen, dass zwischen dem politisch-institutionellen Kontext und den Formen von Wandel kein direkter Zusammenhang besteht. Die induktiv gewonnenen Erkenntnisse aus den Fallstudien verdeutlichen, dass der politisch institutionelle Kontext – der in dieser Arbeit als Problemdruck und Grad der Dezentralisierung definiert wurde zwar – wie von Mahoney und Thelen (2010a) postuliert – ein endogenes (dem politisch-institutionellen Kontext inhärentes) Gelegenheitsfenster für Akteurshandeln darstellt. Ein einem dem Wandel theoretisch förderlichen Kontext führte in den in dieser Arbeit untersuchten Fällen jedoch lediglich dann zu den theoretisch erwarteten Formen von Wandel, wenn Wandelagentinnen und Wandelagenten das endogene Gelegenheitsfenster im Prozess der Koalitionenformierung als exogene Ressource strategisch nutzten.

Um erfolgreich zu sein, mussten engagierte Wandelagentinnen und Wandelagenten mit radikalen Wandelabsichten den Problemdruck entweder durch strategisches Framing ausnutzen, oder den Beweis erbringen, dass eine hohe Nachfrage nach einem Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Bevölkerung besteht. Zudem mussten die Wandelagentinnen und Wandelagenten im Prozess der Koalitionenformierung strategisch auf den kantonalen Kontext Bezug nehmen. In Hirzel nahmen die Wandelagentinnen im Prozess der Koalitionenformierung strategisch Bezug auf den sich in Zukunft wandelnden kantonalen Kontext: Sie wiesen darauf hin, dass der Kanton Zürich ab dem Jahr 2013 einen bedarfsgerechten Ausbau vorschreiben wird. Die radikale Veränderung – in der Form der Institutionalisierung einer subjektfinanzierten Kita – kann jedoch lediglich dadurch erklärt werden, dass die Wandelagentinnen eine professionelle Bedarfsabklärung durchführten und beweisen konnten, dass in der Gemeinde Hirzel eine hohe Nachfrage nach einem hoch professionalisierten Angebot in einer Kita besteht – und nicht nach einem Angebot bei Tagesfamilien. Nutzten Wandelagentinnen und Wandelagenten den Kontext (Problemdruck und kantonale Regulierungen) hingegen nicht als exogene Ressource im Prozess der Koalitionenbildung, so waren auch in einem Kontext, der einer Ersetzung oder einer Ergänzung theoretisch förderlich wäre – also in suburbanen Gemeinden – eher weniger umfassende Formen von Wandel zu beobachten.

Die induktiv gewonnenen Erkenntnisse deuten darauf hin, dass Wandelagentinnen und Wandelagenten über umfassende politische Ressourcen verfügen müssen, damit sie das vom politisch-institutionellen Kontext ausgehende endogene Gelegenheitsfenster als exogene Ressource im Prozess der Koalitionenformierung strategisch nutzen können. Zu diesen Ressourcen gehören politisches Know-how und Zugang zu Verbündeten in politischen Entscheidungspositionen. Als relevante Ressource kann auch eine professionelle Gemeindeverwaltung, respektive eine professionell organisierte Sozialbehörde angesehen werden. Weiter deuten die gewonnenen Erkenntnisse darauf hin, dass die Agenda-Macht von Wandelagentinnen und Wandelagenten – die einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates fordern – durch die Organisation der Gemeindelegislative beeinflusst wird. In den hier untersuchten Fällen, war es für Wandelagentinnen und Wandelagenten, die eine Veränderung des Status quo beabsichtigten, in Gemeinden mit einem Parlament einfacher, ihr An-

liegen auf der politischen Agenda zu platzieren, als in Gemeinden mit Gemeindeversammlungen. Diese induktiv gewonnenen Ergebnisse müssten jedoch in weiteren Studien systematisch untersucht werden.

Durch die Zusammenführung der Ergebnisse zu den Ursachen für die unterschiedlichen Formen von Wandel sowie dem Wirkpotential dieser Veränderungen, wurde in einem letzten Schritt die Frage beantwortet, *wer weshalb* in welcher Weise von der Adaption des Wohlfahrtsstaates an neue soziale Risiken profitiert. Die Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Entscheidungssituation und Verteilwirkungen fallen eindeutig aus. Wenig umfassende Formen des graduellen Wandels (Übertragung, Stillstand) führten in den untersuchten Fällen immer zum Typ der optional oder implizit familiären Kinderbetreuung – wenig professionalisierte teilweise staatlich unterstützte Tagesfamilien – die beide ein tiefes Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Kohäsion aufweisen. Transformative Wirkungen, die dazu führten, dass eine Adaption des Wohlfahrtsstaates diesen Personengruppen zu Gute kommt, die von neuen sozialen Risiken in postindustriellen Gesellschaften am meisten betroffen sind, gingen in den hier untersuchten Fällen am ehesten von der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung aus. Typen der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung waren immer das Resultat von Ersetzungen.

Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass die unterschiedlichen politischen Mehrheitskoalitionen, die ein Resultat der Interaktion zwischen politisch-institutionellem Kontext und Wandelagentinnen und Wandelagenten sowie deren Ressourcen und Strategien darstellen, Implikationen auf die Umverteilungskapazität des Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung in Schweizer Gemeinden haben. Eine notwendige Voraussetzung für umfassende Formen von Wandel – die zum Typ der universell de-familialisierenden Kinderbetreuung mit entsprechend hohem Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion führen – stellte eine kantonale Vorschrift dar, die das Angebot in den Gemeinden entweder finanziert oder den Gemeinden vorschreibt, ein bedarfsgerechtes Angebot zu etablieren. Lediglich durch eine Mehrebenenkoalition gelang es engagierten Wandelagentinnen und Wandelagenten, die über hohe politische Ressourcen verfügten, Mehrheitskoalitionen für umfassende Formen des Wandels zu etablieren. Ein dem Wandel förderlicher kantonaler Kontext war jedoch keine hinreichende Bedingung für umfassende Formen des graduellen Wandels. Lediglich dann nämlich, wenn Wandelagentinnen und Wandelagenten den politisch-institutionellen Kontext (Problemdruck und Grad der Dezentralisierung) in dem sie sich befinden erkannten und im Prozess der Koalitionenbildung aktiv als exogene Ressource strategisch nutzten, konnte der einem Wandel förderliche Kontext in umfassende Formen von Wandel übertragen werden. Um das vom politisch-institutionellen Kontext ausgehende endogene Gelegenheitsfenster zu nutzen, mussten Wandelagentinnen und Wandelagenten über grosse politische Ressourcen verfügen.

Aber auch die beobachteten wenig umfassenden Formen des Wandels (Stillstand, Übertragung) – die zu wenig professionalisierten Angeboten bei Tagesfamilien mit entsprechend tiefem Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion führten – waren in den untersuchten Fällen eindeutig die Folge von politischen Auseinandersetzungen zwischen Herausforderern und Verteidigern des Status quo und als solches bewusste „Nichtentscheide“, bestehende Institutionen in umfassender Weise an neue soziale und ökonomische Herausforderungen anzupassen.



Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse aus der vorliegenden Studie, dass auch wenig umfassende Formen des graduellen Wandels (inkrementelle Veränderungen) alles andere als stabilitätserhaltend sind. In den beobachteten 14 Fällen in Schweizer Gemeinden wies der beobachtete inkrementelle Politikwandel im Bereich der Familienpolitik transformative Wirkungen auf: Beim beobachteten Wandel in Schweizer Gemeinden handelt es sich somit um graduell transformative Veränderungen respektive inkrementell diskontinuierlichen Wandel. Wie von Hacker (2005) für den Bereich der Gesundheitspolitik in den USA beschrieben, bedeutet auch Stillstand und Übertragung im Bereich der Familienpolitik in postindustriellen Gesellschaften einen so genannten *drift*. Wenig umfassende Formen des Wandels – wie Übertragung oder Stillstand – führen im Kontext von sozioökonomischen Veränderungen in postindustriellen Gesellschaften dazu, dass immer mehr Personen immer weniger gut gegen soziale Risiken, wie Krankheit, Unfall, Alter oder Arbeitslosigkeit abgesichert sind. Verglichen mit der Situation vor 40 Jahren, als Frauen über einen männlichen Ernährer gegen soziale Risiken abgesichert waren und schlecht ausgebildete Personen nicht mit dualisierten Arbeitsmärkten in globalisierten Ökonomien konfrontiert waren, kommen die Veränderungen in der Form von Übertragungen und Stillstand für die von neuen sozialen Risiken betroffenen Personengruppen einem Abbau sozialer Leistungen gleich. Dieser *drift* konnte wenigstens für die hier untersuchten vierzehn Fälle beobachtet werden. Dieses Ergebnis hat Implikationen auf das Verständnis von institutionellem Wandel in postindustriellen Gesellschaften.

Die vorliegenden Resultate zeigen, dass für eine angemessene Analyse der Veränderungen in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten, ein theoretisches Umdenken – weg von einer dichotomen Definition von Wandel und hin zu einer graduellen Konzeptualisierung von Wandel – notwendig erscheint. Wird Wandel als dichotomes Phänomen der kurzzeitig unterbrochenen Stabilität konzeptualisiert, wie in den etablierten Erklärungsansätzen für politischen Wandel aus der Policy-Analyse (Baumgartner et al. 2009, 2014, Baumgartner/Jones 1991, 1993, Kingdon 1984, 1995, 2010, Sabatier 1987, 1993a, b, 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, b, Sabatier/Weible 2007) und im klassischen historischen Institutionalismus (Pierson 2000), so erfolgt die Beurteilung der Veränderung hauptsächlich aufgrund der formellen Anpassungen der bestehenden Regelwerke. Mit einer dichotomen Konzeptualisierung von Wandel übersehen die Autorinnen und Autoren, dass auch inkrementelle Veränderungen alles andere als stabilitätserhaltend sind. Durch die Anwendung der Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) – in der Wandel als ein graduelles Phänomen konzeptualisiert wird und gemäss deren Verständnis auch inkrementelle Veränderungen transformatives Potential aufweisen – konnte in dieser Arbeit verdeutlicht werden, dass auch wenig umfassende Formen von Wandel transformative Wirkungen haben – das heisst umverteilend wirken. Auch inkrementeller Politikwandel und Stillstand kann deshalb nicht als stabilitätserhaltend bezeichnet werden. Um Wandel der Sozialpolitik in postindustriellen Gesellschaften angemessen zu beurteilen, sollten nicht nur formelle Veränderungen an Institutionen betrachtet, sondern deren Verteilwirkungen mitberücksichtigt werden. Ansonsten läuft man Gefahr bei kleinen Veränderungen von Stillstand zu sprechen oder man übersieht, dass ein finanzieller Ausbau – abhängig von der Ausgestaltung einer Massnahme – für die von neuen sozialen Risiken betroffenen Personen in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten zu einem Wohlfahrtsstaatsabbau führt.

Pierson (1994, 1996, 2001b) beispielsweise beobachtete in den 1990er Jahren eine erstaunliche Unreformierbarkeit politischer Massnahmen in Zeiten der Austerität. Der Autor fokussierte in seinen Analysen auf die Ausgestaltung bestehender sozialpolitischer Regelwerke – und beobachtete Stillstand. Aufgrund der Resultate aus der vorliegenden Untersuchung kann allerdings vermutet werden, dass der von Pierson beobachtete Stillstand – bei genauer Betrachtung der Wirkungen dieses Stillstands – einen Wohlfahrtsstaatsabbau bedeutete.

Die beobachteten Unterschiede zwischen verschiedenen Typen der Kinderbetreuung im föderal organisierten Schweizer Staatssystem, führen zudem zu einer kritischen Beurteilung der von einigen Autorinnen und Autoren beobachteten Konvergenz im Bereich der Familienpolitik in westlichen Wohlfahrtsstaaten (Fleckenstein 2010, Morgan 2013). Auch wenn in den letzten zehn Jahren in verschiedenen westlichen Wohlfahrtsstaaten eine Erhöhung der finanziellen Mittel für die familienergänzende Kinderbetreuung beobachtet werden kann, lassen die Ergebnisse aus dieser Analyse vermuten, dass diese Veränderung keine Konvergenz darstellt. Aufgrund der Resultate aus dieser Studie kann vermutet werden, dass die vermeintliche Konvergenz des Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsregimen westlicher Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland, Belgien, Frankreich, Grossbritannien oder Kanada bei genauerer Betrachtung der Ausgestaltung dieses Ausbaus eine hohe Divergenz aufweist. Abhängig vom politisch-institutionellen Kontext sowie den Ressourcen der Akteure in den jeweiligen Entscheidungssituationen, dürften sich ganz unterschiedliche Typen der Kinderbetreuung – mit entsprechendem Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Kohäsion – etablieren oder etabliert haben. Diese Vermutungen decken sich mit Erkenntnissen von verschiedenen Autorinnen und Autoren, die bei der Entwicklung der Familienpolitik in verschiedenen Staaten eine hohe Divergenz beobachten (An/Peng 2015, Blofield/Martínez Franzoni 2014, Clasen/Clegg/Goerne 2016, Ciccia/Bleijenbergh 2014).

Wie bereits in der Phase des Ausbaus westlicher Wohlfahrtsstaaten, bei der es um die Adaption an alte soziale Risiken von industriellen Arbeitern ging, ist auch bei der Adaption der Wohlfahrtsstaaten an neue soziale Risiken in postindustriellen Gesellschaften, die Entwicklung unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatsregime zu erwarten (Esping-Andersen 1990). Allfällige Divergenzen bei der Ausgestaltung sozialpolitischer Massnahmen sollten im Design zukünftiger Untersuchungen deshalb angemessen berücksichtigt werden.

Betrachtet man das Wirkpotential der wenig umfassenden Formen des Wandels so erscheint der Ausbau und die vermeintliche Adaption des Wohlfahrtsstaates an neue soziale Risiken in von mehrheitlich konservativ und liberalen Parteien regierten Gemeinden der Schweiz, weit weniger erstaunlich als vor dem Hintergrund der Machtressourcentheorie auf den ersten Blick angenommen (Bonoli 2005, Esping-Andersen 1990, Van Kersbergen 1995). Bei genauer Betrachtung fällt auf, dass die Zustimmung liberaler und konservativer Akteure vom Umfang der Veränderungen abhängig war. Gerade in ländlichen Gemeinden dezentralisierter Kantone oder in Entscheidungsprozessen in denen die Herausforderer des Status quo über wenig politische Ressourcen verfügten, unterstützten diese Parteien lediglich wenig umfassende Formen des Wandels – staatlich unterstützte Betreuung in Tagesfamilien – mit entsprechend tiefem Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion. Diese Ergebnisse deuten darauf hin,

dass die Unterstützung von liberal und konservativ eingestellten politischen Akteuren für einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung von den distributionellen Wirkungen der Massnahme sowie deren Implikationen für ein traditionelles Geschlechterrollenverständnis abhängig sind. Liberale Akteure unterstützten einen Wandel lediglich dann, wenn höhere Einkommensklassen vom Ausbau profitieren können. Konservative Akteure unterstützen einen Ausbau von Tagesfamilien, weil die Betreuung von Kindern durch Frauen in ihren Haushalten zu einem tiefen Lohn, am ehesten ihren traditionellen Vorstellungen der Verteilung der Geschlechterrollen in der Gesellschaft entspricht. Dieses Ergebnis stützt die Erkenntnisse von Häusermann (2006a, 2010), wonach die Multidimensionalität des Politikraums in postindustriellen Wohlfahrtsstaaten das Potential schafft für neue Koalitionen zwischen liberalen und linken politischen Akteuren. Je nach politischer Ausrichtung präferieren die politischen Akteure entsprechend dem zweidimensionalen Politikraum – in dem bei politischen Auseinandersetzungen über die Ausgestaltung der Familienpolitik nicht nur eine links-rechts Achse von hoher Relevanz ist, sondern auch die Vorstellung der Rolle der Frau in der Gesellschaft verhandelt wird – jedoch ein anderer Typ der Kinderbetreuung. Entsprechend kann je nach Zusammensetzung einer politischen Koalition die Etablierung eines anderen Typs der Kinderbetreuung – mit entsprechendem Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter sowie die soziale Kohäsion – erwartet werden. Eine systematische Analyse des Zusammenhangs zwischen der Ausgestaltung politischer Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung und der Position politischer Akteure könnte Gegenstand weiterer Analysen sein.

Von Interesse wäre des Weiterens auch eine Anwendung der Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) auf bereits weit aufgebaute sozialstaatliche Institutionen im Bereich der Gesundheits- und Sozialpolitik in der Schweiz. Die Privatisierung der Leistungserbringung bei verschiedenen öffentlichen Angeboten im Bereich der Pflege – beispielsweise bei älteren Personen oder bei Personen mit körperlicher Behinderung – umfasst auf den ersten Blick keinen signifikanten Politikwandel. Betrachtet man jedoch die Veränderungen der Arbeitsbedingungen bei den Leistungserbringenden oder die einkommensabhängige Nutzungsmuster zwischen verschiedenen privaten Leistungserbringern mit möglicherweise unterschiedlicher Qualität, ist zu vermuten, dass auch in diesem Bereich beobachtete graduelle Veränderungen transformative Auswirkungen haben.

Obwohl Ursachen und Wirkungen staatlicher Massnahmen eindeutig miteinander in Verbindung stehen, werden die beiden Aspekte der Politikformulierung sowie die daraus resultierenden Konsequenzen nur selten gemeinsam analysiert. Durch die Analyse der Ursachen und Wirkungen des politischen Wandels konnte diese Arbeit zu einem vertieften Verständnis beitragen, wie institutioneller Wandel in einem neu entstehenden Politikbereich postindustrieller Gesellschaften – der Betreuungspolitik – erklärt werden kann. Zum anderen konnte die Arbeit das Verständnis davon vertiefen, wer in welcher Weise und *weshalb* von der Adaption des Wohlfahrtsstaates an neuen soziale Risiken in postindustriellen Gesellschaften profitiert. Eine Frage die auch aus demokratietheoretischen Überlegungen von hoher Relevanz ist (Lasswell 1950).

### 11.3 Familienpolitik in der Schweiz – quo vadis?

Die beobachteten Formen des graduellen, aber transformativen Wandels führen entsprechend dem Wirkpotential der unterschiedlichen Typen der Kinderbetreuung zu neuen institutionellen Gewinnerinnen und Gewinnern sowie Verliererinnen und Verlierern. Aufgrund der beobachteten Verteilwirkungen sowie der starken Abhängigkeit der Mehrheitskoalitionen vom kantonalen Kontext sind Mehrheitskoalitionen situativ und wenig stabil. Sie müssen somit auch in Zukunft immer wieder aufs Neue mobilisiert werden (Häusermann/Kübler 2010). Dies hat Implikationen auf die zu erwartenden zukünftigen Entwicklungen.

Aufgrund der beobachteten Trade-Offs der graduellen Veränderungen in Bezug auf deren Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Kohäsion sind zukünftige Veränderungen schwierig voraussagbar. Die Resultate aus dieser Studie deuten allerdings darauf hin, dass der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung in Schweizer Gemeinden politisch hart umkämpft bleiben wird. Zudem ist künftig auch mit Einschränkungen vor allem bei den kommunalen Mitteln zu rechnen.

Sowohl liberale als auch konservative Parteien werden einen Ausbau nur so lange unterstützen, wie er den Interessen ihrer Wählerschaft entspricht. Kann beispielsweise die Wählerschaft der FDP, meist Personen aus höheren Einkommensklassen, von einer Massnahme nicht ausreichend profitieren, dann wird diese Partei einen weiteren Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht mehr unterstützen. Betrachtet man die Ergebnisse zum Wirkpotential der Typen der Kinderbetreuung, dann wird rasch klar, dass eine Erhöhung der finanziellen Ressourcen für die universell de-familialisierende Kinderbetreuung, die hoch professionalisierte, staatlich finanzierte und angebotene Kitas umfasst, auch künftig wenig Chancen auf weitverbreitete Mehrheiten haben wird. Konservative politische Akteure dürften hingegen auch in Zukunft vor allem diese Typen der Kinderbetreuung unterstützen, die ihrer Vorstellung der Geschlechterrollenverteilung in der Gesellschaft am ehesten entsprechen. Dazu zählt der Typ der optional und der implizit familiären Kinderbetreuung – (staatlich unterstütztes) Angebot bei Tagesfamilien – mit einem entsprechend tiefen Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter auf der Ebene der Leistungserbringenden und die soziale Kohäsion auf der Ebene der Nutzerinnen und Nutzer.

Beim Wegfall kantonalen Regulierungen, wie finanzielle Anreize oder Gebote, ist mit einer Erosion der politischen Unterstützung für den Ausbau von Betreuungsangeboten zu rechnen. Dies umso mehr, als die Zustimmung konservativer politischer Akteure für umfassende Formen des Wandels auf einem opportunistischen Verhalten basiert. Diese Akteure unterstützen umfassende Formen von Wandel, weil der Kanton dafür bezahlt. Aufgrund der Resultate aus dieser Studie ist davon auszugehen, dass konservative Kräfte vor allem kommunale Ausgaben für die hoch professionalisierten universell und markoliberal de-familialisierende Kinderbetreuungsangebote bekämpfen werden.

Schliesslich birgt ein Ausbau des Typs der optional familiären Kinderbetreuung ein Potential für ein *ambiguous agreement* (Palier 2005) zwischen linken und konservativen politischen Akteuren. Linke Kräfte dürften einen Ausbau dieses Angebots jedoch lediglich dann unterstützen, wenn massiv mehr staatliche Mittel für das Angebot bereitgestellt würden. Lediglich dann wenn familiäre Betreuungsarbeit entsprechend einem

Erwerbseinkommen entschädigt wird, kann erwartet werden, dass sich männliche an weibliche Biographien angleichen werden (Fraser 2000). Ein Angebot, das die familiäre Betreuungsarbeit aufwertet und dahingehend wirkt, dass Frauen zwischen Erwerbstätigkeit und Betreuungsarbeit wählen können, würde aufgrund ihrer traditionellen Vorstellung der Geschlechterrollen auch von konservativen Kräften unterstützt. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese politischen Akteure einen derart umfassenden Ausbau des Wohlfahrtsstaats, wie er für die Angleichung der männlichen an die weibliche Biographie nötig wäre, unterstützen werden. Die politische Basis für eine links-konservative Koalition für einen Ausbau der optional familiären Kinderbetreuung ist damit klein.

Ohne eine Harmonisierung zwischen den Kantonen oder eine Bundesvorschrift ist auch in Zukunft in der Schweiz eine Angebotsvielfalt zu erwarten, die dazu führt, dass die von neuen sozialen Risiken am stärksten betroffenen Personengruppen je nach Gemeinde und Kanton in unterschiedlicher Weise vom Wandel profitieren können. Umfassende Formen des Wandels – mit entsprechend hohem Wirkpotential für die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Kohäsion – dürfen dabei vor allem in denjenigen Gemeinden erwartet werden, die sich in einem zentralisierten Kanton befinden und die über hoch professionalisierte Gemeinde- und Sozialbehörden sowie ein Parlament verfügen.

Der beobachtete grosse Kampf um kleine Schritte wohl in allen Schweizer Gemeinden kann eine Erklärung dafür sein, weshalb das Land mit der Entwicklung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung im internationalen Vergleich stark zurückbleibt. Eine Vielzahl von graduell transformativen Veränderungen mit widersprüchlichem Potential für die Gleichstellung der Geschlechter beantwortet auch die Frage, weshalb die berufliche Gleichstellung der Geschlechter nach wie vor nicht erreicht ist – obwohl seit mittlerweile 25 Jahren dazu ein Verfassungsartikel besteht. Die vorliegende Studie zeigt, dass es sich dabei weniger um die Folge eines Umsetzungsproblems (*implementation failure*), als vielmehr um eine Folge der Ausgestaltung der Angebote (*policy failure*) handelt.

Vor dem Hintergrund der Resultate zum Wirkpotential der beobachteten Typen der Kinderbetreuung für die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Kohäsion zwischen Bildungsniveaus und Einkommensklassen kommen reale Zweifel auf, ob der Ausbau von sozial investierenden Politiken im Bereich der Familienpolitik in Schweizer Gemeinden in einer effektiven Weise präventiv dazu beitragen kann, die Entstehung neuer sozialer Risiken in postindustriellen Gesellschaften zu verhindern. Um effektiv gegen die Entstehung von neuen sozialen Risiken vorzugehen, könnten Politikerinnen und Politiker die Erkenntnisse aus der vorliegenden Analyse bei der Ausgestaltung der Massnahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung in Zukunft mitberücksichtigen.

## 12 Literatur- und Quellenverzeichnis

- Abrassart, Aurelien, Bonoli, Giuliano (2015): Availability, Cost or Culture? Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families. *Journal of Social Policy* 44(4), 787-806.
- Amtliches Dokument Gemeinde Münchenbuchsee (2004): Schriftverkehr aus dem Ressort Soziales. Münchenbuchsee: Gemeindeverwaltung.
- Amtliches Dokument Gemeinde Münchenbuchsee (2010): *Jahresrechnung Bereich Soziales*. Münchenbuchsee: Gemeindeverwaltung.
- Amtliches Dokument Gemeinde Pieterlen (2001): Kindertagesstätte – Erteilung der Lastenausgleichsberechtigung. Pieterlen: Einwohnergemeinde.
- An, Mi Y., Peng, Ito (2015). Diverging Paths? A Comparative Look at Childcare Policies in Japan, South Korea and Taiwan. *Social Policy & Administration* 49(5), DOI: 10.1111.
- Annesley, Claire (2010). Gender, politics and policy change: the case of welfare reform under New Labour. *Government and Opposition* 45(1), 50-72.
- Ansell, Ben W. (2008): Traders, Teachers, and Tyrants: Democracy, Globalization, and Public Investment in Education. *International Organization* 62(2), 289-322.
- Anttonen, Anneli, Sipilä, Jorma (1996): European social care services: is it possible to identify models? *Journal of European Social Policy* 6(2), 87-100.
- Armingeon, Klaus (2001): Institutionalising the Swiss Welfare State. *West European Politics* 24(3): 145-168.
- Ballestri, Yuri, Bonoli, Giuliano (2003): L'Etat social suisse face aux nouveaux risques sociaux: Genèse et déterminants de l'adoption du programme d'impulsion pour les structures de garde pour enfants en bas âge. *Swiss Political Science Review* 9(3): 35-58.
- Bandelow, Nils C. (2015): Advocacy Coalition Framework. In: Wenzelburger, Georg, Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer-Verlag, 305-324.
- Baumgartner, Frank R., Breunig, Christian, Green-Pederson, Christoffer, Jones, Bryan D., Mortensen, Peter B., Nuytemans, Michiel und Walgrave, Stefaan (2009): Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science* 53(3): 603- 620.
- Baumgartner, Frank R., Jones, Bryan D. (1991): Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics* 53(4), 1044-1074.
- Baumgartner, Frank R., Jones, Bryan D. (1993): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

- Baumgartner, Frank R., Jones, Bryan D. und Mortensen, Peter B. (2014). Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Sabatier, Paul A., Weible, Christopher M. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process. Third edition*. Boulder: Westview Press, 59-103.
- Beach, Derek, Pedersen, Rasmus B. (2013): *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Béland, Daniel (2009): Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy* 16(5), 701-718.
- Benford, Robert D., Snow, David A. (2000): Framing Processes and Social Movements: an Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology* 26, 611-639.
- Bennett, Andrew (2010): Process Tracing and Causal Inference. In: Brady, Henry E., Collier, David (Hrsg.): *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards. Second edition*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 207-219.
- Berther, Agnes (2006): *Faktoren familienexterner Kinderbetreuung in Kanton Zürich. Eine Analyse auf Gemeindeebene*. Universität Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Beyer, Daniela, Graeme, Boushey und Breunig, Christian (2015): Die Punctuated-Equilibrium-Theorie. In: Wenzelburger, Georg, Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer-Verlag, 355-378.
- Bildungsdirektion Kanton Zürich (2008): Empfehlungen für die Entlohnung des Personals in Kinderkrippen und Kinderhorten.  
([http://www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb\\_und\\_unterricht/fuehrung\\_und\\_organisation/tagesstrukturen/materialien\\_betreuungsangebote/\\_jcr\\_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/22\\_1360676233864.spooler.download.1381929156006.pdf/beiblatt\\_g2.pdf](http://www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb_und_unterricht/fuehrung_und_organisation/tagesstrukturen/materialien_betreuungsangebote/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/22_1360676233864.spooler.download.1381929156006.pdf/beiblatt_g2.pdf) [11.12.2015]).
- Bildungsdirektion Kanton Zürich (2014): Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien); Neuerlass.  
([http://www.ajb.zh.ch/internet/bildungsdirektion/ajb/de/kinder\\_jugendhilfe/feb/formulare/\\_jcr\\_content/content-Par/form\\_2/formitems/erlass\\_der\\_richtlini/download.spooler.download.1412081762635.pdf/Verfuegung\\_Neuerlass\\_Krippenrichtlinien.pdf](http://www.ajb.zh.ch/internet/bildungsdirektion/ajb/de/kinder_jugendhilfe/feb/formulare/_jcr_content/content-Par/form_2/formitems/erlass_der_richtlini/download.spooler.download.1412081762635.pdf/Verfuegung_Neuerlass_Krippenrichtlinien.pdf) [11.12.2015]).
- Binder, Hans-Martin, Kübler, Daniel (2004): *Familienbericht 2004. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik: Die Familienpolitik der Kantone und Gemeinden*. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern.
- Binder, Hans-Martin, Kübler, Daniel, Furrer, Cornelia, Bieri, Oliver, Helbling, Marc und Maggi, Jenny (2003): *Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung.

- Blofield, Merike, Martínez Franzoni, Juliana (2014): Maternalism, Co-responsibility, and Social Equity: A Typology of Work-Family Policies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22(1), 38-59.
- Blyth, Mark (2002): *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolzendahl, Catherine, Brooks, Clem (2007): Women's political representation and welfare state spending in 12 capitalist democracies. *Social Forces* 85(4), 1509-1534.
- Bonoli, Giuliano (1997): Classifying Welfare States. A Two-Dimensional Approach. *Journal of Social Policy* 26(3), 351-372.
- Bonoli, Giuliano (2005): The politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics* 33(3), 431-449.
- Bonoli, Giuliano (2012): Blame Avoidance and Credit Claiming Revisited. In: Bonoli, Giuliano, Natali, David (Hrsg.): *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 93-110.
- Bonoli, Giuliano, Natali, David (2012): Multidimensional Transformations in the Early 21<sup>st</sup> Century Welfare States. In: Bonoli, Giuliano, Natali, David (Hrsg.): *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 287-307.
- Bonoli, Giuliano, Reber, Frank (2010): The political economy of childcare in OECD countries: Explaining cross-national variation in spending and coverage rates. *European Journal of Political Research* 49(1), 97-118.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2013): Finanzhilfen für familienergänzenden Kinderbetreuung: Bilanz nach zehn Jahren (Stand 1. Februar 2013).  
(<http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html> [5.7.2013]).
- Bundesamt für Statistik, BFS (2000a): Volkszählung (Wohnbevölkerung nach Hauptsprache, Religion, Nationalität und weiteren Merkmalen).  
(<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/lexikon/lex/1.topic.2.html> [11.12.2015]).
- Bundesamt für Statistik, BFS (2000b): Räumliche Typologien. Gemeindetypologie 2000.  
([http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche\\_typologien/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche_typologien/01.html) [8.12.2015]).
- Bundesamt für Statistik, BFS (2000c): Volkszählung (Haushalt und Familien sowie Erwerbsleben und Ausbildung). (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/lexikon/lex/1.topic.2.html> [12.12.2015]).



Bundesamt für Statistik, BFS (2004): Arm trotz Erwerbstätigkeit. Working Poor in der Schweiz. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

([http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiw9Iqjhc\\_IAhWGoQ4KHZgQCB4QFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.bfs.admin.ch%2Fbfs%2Fportal%2Fde%2Findex%2Fnews%2Fpublikationen.Document.49698.pdf&usg=AFQjCNEkBPI4IGOm6cyP4\\_kiJYoUR2hbqw&sig2=Nh-e3Q87g-99c5pAy4n6lg&cad=rja](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiw9Iqjhc_IAhWGoQ4KHZgQCB4QFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.bfs.admin.ch%2Fbfs%2Fportal%2Fde%2Findex%2Fnews%2Fpublikationen.Document.49698.pdf&usg=AFQjCNEkBPI4IGOm6cyP4_kiJYoUR2hbqw&sig2=Nh-e3Q87g-99c5pAy4n6lg&cad=rja) [8.12.2015]).

Bundesamt für Statistik, BFS (2007): Statistischer Atlas der Schweiz.

([https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/map/mapIdOnly/3582\\_de.html](https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/map/mapIdOnly/3582_de.html) [11.12.2015]).

Bundesamt für Statistik, BFS (2013): Armutsmessung in der Schweiz.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/dos/01.Document.176378.pdf> [12.12.2015]).

Bundesamt für Statistik, BFS (2014a): Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung BEVNAT.

(<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand/02.Document.140213.xls> [10.12.2015]).

Bundesamt für Statistik, BFS (2014b): Schweiz – die Gemeinden. Institutionelle Gliederungen der Schweiz.

([http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle\\_gliederungen/01b.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html) [10.12.2015]).

Bundesamt für Statistik, BFS (2015a): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, SAKE: Brutto- und standardisierte Erwerbsquoten nach Geschlecht, Nationalität.

(<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/key/erwerbsquote.Document.100672.xls> [10.12.2015]).

Bundesamt für Statistik, BFS (2015b): Statistischer Atlas der Schweiz.

([https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/map/mapIdOnly/0\\_de.html](https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/map/mapIdOnly/0_de.html) [11.12.2015]).

Bützer, Michael (2005): Continuity or Innovation? Citizen Engagement and Institutional Reforms in Swiss Cities. In: Reynaert, Herwig, Delwit, Pascal, Pilet, Jean-Benoît und Steyvers, Kristof (Hrsg.): *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele, 213-234.

Cairney, Paul (2012): *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. New York: Palgrave Macmillan.

Campbell, Rosie, Childs, Sarah und Lovenduski, Joni (2010): Do women need women representatives? *British Journal of Political Science* 40(1), 171-194.

Cantillon, Bea (2011): The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy* 21(5), 432-449.

Castles, Francis G. (1982): *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London: Sage.

- Ciccia, Rossella, Bleijenbergh, Inge (2014): After the Male Breadwinner Model? Childcare Services and the Division of Labor in European Countries. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 21(1), 50-79.
- Clasen, Jochen, Clegg, Daniel und Goerne, Alexander . "Comparative Social Policy Analysis and Active Labour Market Policy (2016): Putting Quality before Quantity. *Journal of Social Policy* 45(1), 21-38.
- Dafflon, Bernard, Abatti, Roberto (2003): *La Politique Familiale en Suisse, Enjeux et Défis*. Lausanne: Réalités sociales.
- Daly, Mary (2010): Shifts in family policy in the UK under New Labour. *Journal of European Social Policy* 20(5), 433-443.
- Daly, Mary (2011): What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 18(1), 1-23.
- Daly, Mary, Lewis, Jane (2000): The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology* 51(2), 281-298.
- Deeg, Richard (2005): Change from Within: German and Italian Finance in the 1990s. In: Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen (Hrsg.): *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 169-202.
- Département de la Santé et des affaires sociales (2005): *Mémento et directives pour le placement d'enfants à la journée*. Delémont: République et canton du Jura.
- Duden 2015: *Der Parasit*. (<http://www.duden.de/rechtschreibung/Parasit> [11.12.2015]).
- Dye, Thomas R. (1977): *Policy-Analysis. What Governments do, why they do it, and what Difference it Makes*. Alabama: University of Alabama Press.
- Einwohnergemeinde Münchenbuchsee (2004): *Medienmitteilung*. Münchenbuchsee: Gemeinderat.
- Ellingsæter, Anne L. (2006): The Norwegian childcare regime and its paradoxes. In: Ellingsæter, Anne L. Leira, Arnlaug (Hrsg.): *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*. Bristol, UK: The Policy Press, 121-144.
- Emmenegger, Paul, Häusermann, Silja, Palier, Bruno und Seeleib-Kaiser, Martin (2012a): *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Emmenegger, Paul, Häusermann, Silja, Palier, Bruno und Seeleib-Kaiser, Martin (2012b): How We Grow Unequal. In: Emmenegger, Paul, Häusermann, Silja, Palier, Bruno und Seeleib-Kaiser, Martin (2012a): *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press, 3-26.

- Engeli, Isabelle, Häusermann, Silja (2009): Government Strategies for Successful Reforms in Controversial Policy Fields, MWP Red Number Series 2009/01. Max Weber Programme. *EUI Working Paper*, MWP 2009/01.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002): A child-centred social investment strategy. In: Esping-Andersen, Gøsta, Duncan, Gallie, Hemerijck, Anton und Myles, John (2002): *Why We Need a New Welfare State?* Oxford: Oxford University Press, 26-67.
- Esping-Andersen, Gøsta, Myles, John (2009): Economic inequality and the welfare state. In: Salverda, Wiemer, Nolan, Brian und Smeeding, Timothy M. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press, 639–664.
- Europäischer Rat (2002): Schlussfolgerungen des Vorsitzes.  
([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf) [10.12.2015]).
- Fiechter, Julien (2010): *Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz*. Chavannes-Lausanne: IDHEAP.
- Fischer, Frank (2003): *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank, Forester, John (1993): Editor's Introduction. In: Fischer, Frank, Forester, John (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press, 1-17.
- Fleckenstein, Timo (2010): Party Politics and Childcare: Comparing the Expansion of Service Provision in England and Germany. *Social Policy and Administration* 44(7), 789-807.
- Fleckenstein, Timo (2011): The Politics of Ideas in Welfare State Transformation: Christian Democracy and the Reform of Family Policy in Germany. *Social Politics International Studies in Gender, State & Society* 18(4), 543-571.
- Fraser, Nancy (1994): After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State. *Political Theory* 22(4), 591-618.
- Fraser, Nancy (1995): From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age. *New Left Review* 212(I), 68-93.
- Fraser, Nancy (2000): Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem: Ein postindustrielles Gedankenexperiment. In: Braun, Kathrin, Fuchs, Gesine, Lemke, Christiane (Hrsg.): *Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft*. München: Oldenbourg, 195-215.

- Fraser, Nancy, Honneth, Axel (2003): *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London, New York: Verso.
- Freitag, Markus, Bühlmann, Marc (2003): Die Bildungsfinanzen der Schweizer Kantone. Der Einfluss sozio-ökonomischer Bedingungen, organisierter Interessen und politischer Institutionen auf die Bildungsausgaben im kantonalen Vergleich. *Swiss Political Science Review* 9(1), 139-168.
- Freitag, Markus, Vatter, Adrian (2000): Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 136(4), 579-606.
- Frey-Eigenmann, Lorenz, Giauque, Lisa (2012): *Bericht. Sozialdepartement der Stadt Zürich. Lohnerhebung Kindertagesstätten*. Federas Beratung AG: Zürich.
- Fuchs, Gesine (2015): Frauenbewegte Akteurinnen im wohlfahrtsstaatlichen Politikwandel. In: Nadai, Eva, Nollert, Michael (Hrsg.): *Geschlechterverhältnisse im Post-Wohlfahrtsstaat*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, 193-212.
- Gemeinde Hirzel (2012b): *Schlussbericht Projekt FaKHir – Planungsphase (Familienexterne Kinderbetreuung im Hirzel)*. 13. Juli 2012. Hirzel: Gemeinderat.
- Gemeindebehörden Hirzel (2011): *Situation und Bedarf in der familienergänzenden Kinderbetreuung im Hirzel. Bericht zur Umfrage vom Juni 2011*. Hirzel: Sozialbehörde und Schulpflege.
- Gemeinderat Hirzel (2012a): *Verordnung über die schul- und familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsverordnung)*. Hirzel: Gemeinderat.
- Gemeinderat Hirzel (2012c): *Gemeindeversammlung vom 13. Dezember 2012. Vorlage: Verordnung über die schul- und familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsverordnung)*. Hirzel: Einwohnergemeinde.
- Gemeinderat Pieterlen (2002): *Botschaft zur Gemeindeversammlung vom 4. Juni 2002*. Pieterlen: Einwohnergemeinde.
- Gemeinderat Riggisberg (2009): *Protokoll der Sitzung vom 5. Dezember 2009*. Riggisberg: Einwohnergemeinde.
- George, Alexander L., Bennett, Andrew (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: The MIT Press.
- Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geschäftsprüfungskommission Opfikon-Glattbrugg (2000): *Verein Tagesfamilien – jährlich wiederkehrendes Kostendach*. Opfikon.
- Geschäftsprüfungskommission Opfikon-Glattbrugg (2003): *Bewilligung eines jährlich wiederkehrenden Defizitbetrag an den Verein „Kinderkrippe in der EMK Glattbrugg“ im Betrage von 160'000.-*. Opfikon.

- Geser, Hans, Meuli, Urs, Ladner, Andreas, Steiner, Reto und Horber-Papazian, Katia (2011): *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden: Ergebnisse einer Befragung*. Glaris: Rüegger.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion (2011): Vortrag über die Angebote zur sozialen Integration. ([http://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/rechtliche\\_grundlagen.assetref/dam/documents/GEF/RA/de/Verordnung\\_%C3%BCber\\_die\\_Angebote\\_zur\\_sozialen\\_Integration\\_Vortrag.pdf](http://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/rechtliche_grundlagen.assetref/dam/documents/GEF/RA/de/Verordnung_%C3%BCber_die_Angebote_zur_sozialen_Integration_Vortrag.pdf) [11.12.2015]).
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion, GEF (2011): *Geleistete Betreuung zum Minimal- respektive Maximaltarif in Kitas und Tagesfamilien. Reporting 2011*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion.
- Ghysels, Joris, Van Lancker, Wim (2011): The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. *Journal of European Social Policy* 21(5), 472-485.
- Gibbs, Graham R. (2007): *Analyzing Qualitative Data*. London: Sage.
- Giddens, Anthony (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gingrich, Jane, Ansell, Ben (2015). The Dynamics of Social Investment: Human Capital, Activation and Care. In: Beramendi, Pablo, Häusermann, Silja, Kitschelt, Herbert und Kriesi, Hanspeter (Hrsg.). *The Politics of Advanced Capitalism*. New York: Cambridge University Press, 282-304.
- Gläser, Jochen, Laudel, Grit (2010): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Gouvernement de la République et Canton de Jura (2007): *Arrêté concernant le tarif des institutions d'accueil de jour de la petite enfance pour la facturation aux parents*. Delémont: République et canton du Jura.
- Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee (1998): *Botschaften des Grossen Gemeinderates an die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Münchenbuchsee vom 5./6. und 7. Juni 1998*. Münchenbuchsee: Einwohnergemeinde.
- Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee (2004a): *Botschaft des Grossen Gemeinderates an die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Münchenbuchsee vom 16. Mai 2004*. Münchenbuchsee: Einwohnergemeinde.
- Grosser Gemeinderat Münchenbuchsee (2004b): *Protokoll der 2. Sitzung des Grossen Gemeinderates Münchenbuchsee vom 4. März 2004*. Münchenbuchsee: Grosser Gemeinderat.
- Grosser Rat Kanton Bern (2001). Tagblatt Aprilsession 2001. (<http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/005a5f004b7a42bebd6523527fada3b0-332/1/PDF/Tagblatt-29097.pdf> [11.12.2015]).
- Hacker, Jacob S. (2004): Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review* 98(2), 243-260.
- Hacker, Jacob S. (2005): Policy drift: The hidden politics of US welfare state retrenchment. In: Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen (Hrsg.): *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 40-82.

- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25(3), 275-296.
- Hall, Peter A. (2008): Systematic process analysis: when and how to use it. *European Political Science* 7(3), 304-317.
- Hall, Peter A. (2010): Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. In: Mahoney, James, Thelen, Kathleen (Hrsg.): *Explaining Institutional Change*. New York: Cambridge University Press, 204-224.
- Hall, Peter A., Taylor, Rosemary CR (1996): Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 44(5), 936-957.
- Häusermann, Silja (2006a): Changing coalitions in social policy reforms: the politics of new social needs and demands. *Journal of European Social Policy* 16(1), 5-21.
- Häusermann, Silja (2006b): Different paths of modernization in contemporary family policy. The political dynamics of reform in German and Swiss family policies since the mid-1970s. Bremen, Germany: 4th Annual ESPAnet Conference, September 21st-23rd, 2006.
- Häusermann, Silja (2006c): Kinderbetreuung im internationalen Vergleich. ([http://www.gleichstellung.uzh.ch/veranstaltungen/1997bis2007/publication\\_225.pdf](http://www.gleichstellung.uzh.ch/veranstaltungen/1997bis2007/publication_225.pdf)) [11.12.2015]).
- Häusermann, Silja (2010). *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Häusermann, Silja, Kübler, Daniel (2010): Policy Frames and Coalition Dynamics in the Recent Reforms of Swiss Family Policy. *German Policy Studies* 6(3), 163-194.
- Häusermann, Silja, Schwander, Hannah (2012): Varieties of dualization? Labor market segmentation and insider-outsider divides across regimes. In: Emmenegger, Paul, Häusermann, Silja, Palier, Bruno und Seeleib-Kaiser, Martin (2012a): *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press, 3-26.
- Häusermann, Silja, Zollinger, Christine (2014a): Familienpolitik. In: Knoepfel, Peter, Papadopoulos, Yannis, Sciarini, Pascal, Vatter, Adrian und Häusermann, Silja (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique Suisse*. 5. Auflage. Zürich: NZZ Libro, 911-934.
- Häusermann, Silja, Zollinger, Christine (2014b): Political dynamics of social investment reforms in continental welfare states. German and Swiss family policy reforms since 1980. Paper Prepared for XVIII ISA World Congress of Sociology Yokohama, Japan.
- Hay, Colin (1999): Crisis and the structural transformation of the state: interrogating the process of change. *The British Journal of Politics & International Relations* 1(3), 317-344.

- Hemerijck, Anton (2012): Two ore three waves of welfare state transformation? In: Morel, Nathalie, Palier, Bruno und Palme, Joakim (Hrsg.): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press, 1-30.
- Hemerijck, Anton (2013): *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Herweg, Nicole (2015): Multiple Streams Ansatz. In: Wenzelburger, Georg, Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer-Verlag, 325-354.
- Hibbs, Douglas A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review* 71(4), 1467-1487.
- Horber-Papazian, Katja, Jacot-Descombes, Caroline (2014): Communes. In: Knoepfel, Peter, Papadopoulos, Yannis, Sciarini, Pascal, Vatter, Adrian und Häusermann, Silja (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse. 5. Auflage*. Zürich: NZZ Libro, 275-306.
- Howlett, Michael, Ramesh, M., Perl, Anthony (2009): *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems. Third edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Huber, Evelyne, Ragin, Charles C. und Stephens, John D. (1993): Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *American Journal of Sociology* 99(3), 711-749.
- Huber, Evelyne, Stephens, John D. (2000): Partisan governance, women's employment, and the social democratic service state. *American Sociological Review* 65(3), 323-342.
- Huber, Evelyne, Stephens, John D. (2001): *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*. Chicago und London: University of Chicago Press.
- Huo, Jingjing, Nelson, Moira und Stephens, John D (2008): Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox. *Journal of European Social Policy* 18(1), 5-20.
- Immergut, Ellen M. (1992): *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iten, Rolf, Stern, Susanne, Menegale, Sarah, Filippini, Massimo, Banfi, Silvia, Pioro, Danieal, Farsi, Mehdi, Tassinari, Sergio und Schrottmann, Ria (2005): *Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale. Wissenschaftlicher Bericht*. Bern: Schweizerischer Nationalfonds.
- Jenson, Jane (2009): Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 16(4), 446-483.
- Jenson, Jane (2010): Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy* 10, 59-84.
- Jenson, Jane (2012): A New Politics for the Social Investment Perspective. Objectives, Instruments, and Areas of Intervention in Welfare Regimes. In: Bonoli, Giuliano, Natali, David (Hrsg.): *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 21-44.



- Jenson, Jane, Sineau, Mariette (2003): *Who Cares? Women's Work, Childcare, and Welfare State Redesign*. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- John, Peter (2003): Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal* 31(4), 481-498.
- Katznelson, Ira (2003): Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science. In: Mahoney, James, Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 270-301.
- kibesuisse (2015a): Rahmenqualitätsstandards kibesuisse Verband Kinderbetreuung Schweiz für die institutionell organisierte Kinderbetreuung in Tagesfamilien.  
[http://www.kibesuisse.ch/fileadmin/user\\_upload/Kibesuisse/Publikationen/Rahmenqualit%C3%A4tsstandards\\_kibesuisse\\_Verband\\_Kinderbetreuung\\_Schweiz.pdf](http://www.kibesuisse.ch/fileadmin/user_upload/Kibesuisse/Publikationen/Rahmenqualit%C3%A4tsstandards_kibesuisse_Verband_Kinderbetreuung_Schweiz.pdf) [10.12.2015]).
- kibesuisse (2015b): Harmonisierte Tageselternbildung – Merkblatt für Tageseltern.  
<http://www.kibesuisse.ch/tagesfamilien/ausbildung.html> [10.12.2015]).
- kibesuisse (2015c): Empfehlungen zur Entlohnung von Tageseltern in SVT-Mitgliederorganisationen.  
[http://www.kibesuisse.ch/fileadmin/user\\_upload/Kibesuisse/Publikationen/DE\\_SVT\\_Lohnrichtlinien\\_Tageseltern\\_12.pdf](http://www.kibesuisse.ch/fileadmin/user_upload/Kibesuisse/Publikationen/DE_SVT_Lohnrichtlinien_Tageseltern_12.pdf) [10.12.2015]).
- kibesuisse (2015d): Pädagogisches Konzept in Tagesfamilien.  
[http://www.kibesuisse.ch/fileadmin/user\\_upload/Kibesuisse/Dokumente/Intern/p%C3%A4dagogisches-Konzept-2013\\_Einzelseiten.pdf](http://www.kibesuisse.ch/fileadmin/user_upload/Kibesuisse/Dokumente/Intern/p%C3%A4dagogisches-Konzept-2013_Einzelseiten.pdf) [10.12.2015]).
- Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, KESB (2015): Aufsichtskonzept Tagesfamilienbetreuungsangebote.  
[http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/kindes\\_erwachsenenschutz/kinder\\_jugendhilfe/kinder\\_in\\_tagesfamilien.assetref/dam/documents/JGK/KJA/de/bewilligungsaufsicht/KJA\\_BA\\_Aufsichtskonzept-Tagesfamilienbetreuungsangebote\\_de.docx](http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/kindes_erwachsenenschutz/kinder_jugendhilfe/kinder_in_tagesfamilien.assetref/dam/documents/JGK/KJA/de/bewilligungsaufsicht/KJA_BA_Aufsichtskonzept-Tagesfamilienbetreuungsangebote_de.docx) [11.12.2015]).
- King, Desmond, Rueda, David (2008): Cheap Labor. The politics of bread and roses in industrial democracies. *Perspectives on Politics* 6(2), 279-297.
- Kingdon, John W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Pearson Longman.
- Kingdon, John W. (2010): *Agendas, Alternatives, and Public Policies. Second edition*. New York: Pearson Longman.
- Klöti, Ulrich, Widmer, Thomas (1997): Untersuchungsdesigns. In: Bussmann, Werner, Klöti, Ulrich und Knoepfel, Peter (Hrsg.): *Einführung in die Politikevaluation*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 185-213.
- Kluge, Susann (1999): *Empirisch begründete Typenbildung in der qualitativen Sozialforschung*. Opladen: Leske und Budrich.



- Knoepfel, Peter, Varone, Frédéric, Bussmann, Werner und Mader, Luzius (1997): Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien. In: Bussmann, Werner, Klöti, Ulrich und Knoepfel, Peter (Hrsg.): *Einführung in die Politikevaluation*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 78-118.
- Korpi, Walter (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan.
- Kübler, Daniel (2005): *A Métropole et le Citoyen. Les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Kübler, Daniel (2007): Understanding the Recent Expansion of Swiss Family Policy: An Idea-Centred Approach. *Journal of Social Policy* 36(2), 217-237.
- Kvale, Steinar (2007): *Doing Interviews*. London: Sage.
- Ladner, Andreas (2002): Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland. *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6): 813-828.
- Ladner, Andreas (2008): *Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik*. Lausanne: IDHEAP.
- Lasswell, Harold D. (1950): *Politics: Who gets what, when, how*. New York: P. Smith.
- Leitner, Sigrid (2003): Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective. *European Societies* 5(4), 353-375.
- Lewis, Jan (2001): The Decline of the Male Breadwinner Model. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 8(2), 152-169.
- Lewis, Jan, Knijn, Trudie, Martin, Claude und Ostner, Ilona (2008): Patterns of development in work/family reconciliation policies for parents in France, Germany, the Netherlands, and the UK in the 2000s. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 15(3), 261-286.
- Lewis, Jane, Campbell, Mary (2007): UK work/family balance policies and gender equality, 1997–2005. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 14(1), 4-30.
- Liechti, Lena (2014): Die Entwicklung bildungsspezifischer Ungleichheiten in der Arbeitsmarktpartizipation von Müttern in der Schweiz zwischen 1970 und 2010. *Zeitschrift für Soziologie* 43(5), 361-378.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government forms and performance in 36 countries*. New Haven, CT and London: Yale University Press.
- Linder, Wolf (2012): *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.

- Lister, Ruth (1994): 'She has Other Duties' - Women, Citizenship and Social Security". In: Baldwin, Sally, Falkingham, Jane (Hrsg.): *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. New Work: Harvester Wheatsheaf, 111-128.
- Mahoney, James (2000): Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* 29(4), 507-548.
- Mahoney, James, Thelen, Kathleen (2010a): A Theory of Gradual Institutional Change. In: Mahoney, James, Thelen, Kathleen (Hrsg.): *Explaining Institutional Change*. New York: Cambridge University Press, 1-37.
- Mahoney, James, Thelen, Kathleen (2010b): *Explaining Institutional Change*. New York: Cambridge University Press.
- Martin, Noémi (2002): Les politiques sociales suisses en faveur des femmes: quelques explications au tournant des années 90. *Swiss Political Science Review* 8(3/4), 61-83.
- Mintrom, Michael, Norman, Phillipa (2009): Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal* 37(4), 649-667.
- Mintrom, Michael, Vergari, Sandra (1996): Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal* 24(3), 420-434.
- Morel, Nathalie (2007): From Subsidiarity to 'Free Choice': Child- and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands. *Social Policy and Administration* 41(6), 618-637.
- Morel, Nathalie, Palier, Bruno und Palme, Joakim (2012): Beyond the Welfare State as we knew it? In: Morel, Nathalie, Palier, Bruno und Palme, Joakim (Hrsg.): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press, 1-30.
- Morgan, Kimberly J. (2002): Does anyone have a "Libre Choix"? Subversive liberalism and the politics of French child care policy. In: Michel, Sonya, Mahon, Rianne (Hrsg.): *Childcare Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*. New York: Routledge, 143-170.
- Morgan, Kimberly J. (2013): Path Shifting of the Welfare State: Electoral Competition and the Expansion of Work-Family Policies in Western Europe. *World Politics* 65(1), 73-115.
- Muno, Wolfgang (2007): Harold D. Lasswell, Politics: Who Gets What, When and How? Cleveland/New York 1936. In: Kailitz, Steffen (Hrsg.): *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 222-225.
- Naumann, Ingela K. (2005). Child care and feminism in West Germany and Sweden in the 1960s and 1970s. *Journal of European Social Policy* 15(1), 47-63.
- Naumann, Ingela K. (2012): Childcare Politics in the 'New' Welfare State. Class Religion, and Gender in the Shaping of Political Agendas. In: Bonoli, Giuliano, Natali, David (Hrsg.): *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 287-307.

- Obinger, Herbert (1998): Federalism, Direct Democracy, and Welfare State Development in Switzerland. *Journal of Public Policy* 18 (3), 241-263.
- O'Connor, Julia S., Orloff, Ann Shola und Shaver, Sheila (1999): *States, Markets, Families: Gender, Liberalism, and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD: Family Database. (<http://www.oecd.org/els/family/database.htm> [14.12.2015]).
- OECD: Social Expenditure Database. (<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm> [14.12.2015]).
- Orloff, Ann Shola (1993): Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review* 58(3): 303-328.
- Orloff, Ann Shola (2006): From Maternalism to "Employment for All". State Policies to Promote Women's Employment across the Affluent Democracies. In: Levy, Jonah D. (Hrsg.): *The State After Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*. Cambridge, London: Harvard University Press, 230-268.
- Palier, Bruno (2005): Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s. In: Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen (Hrsg.): *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 127-144.
- Patton, Michael Q. (1997): *Utilization-focused Evaluation. Third edition*. Thousand Oaks: Sage.
- Pfau-Effinger, Birgit (2005): Welfare State Policies and the Development of Care Arrangements. *European Societies* 7(2), 321-347.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48(2), 143-179.
- Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94(2), 251-267.
- Pierson, Paul (2001a): Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States. In: Pierson, Paul (Hrsg.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 80-106.
- Pierson, Paul (2001b): Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In: Pierson, Paul (Hrsg.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 410-456.
- Pierson, Paul (2004): *Politics in Time: History, Institutions, and Political Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Preisüberwachung, PUE (2011): *Maximaltarife in Kindertagesstätten*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

- Rechnungsprüfungskommission Opfikon (2009): *Bewilligung eines jährlich wiederkehrenden Beitrages an die Kinderkrippe Bambi 7 des Vereins Bambi im Glattpark von CHF 180'000.-*. Opfikon.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2010): Wir stimmen ab. Volksabstimmung vom 13. Juni 2010 ([http://www.web.statistik.zh.ch/cms\\_abstimmungsarchiv/pdf/20100613\\_Zeitung.pdf](http://www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/20100613_Zeitung.pdf) [11.12.2015]).
- Reichertz, Jo (2013): *Die Abduktion in der qualitativen Sozialforschung: über die Entdeckung des Neuen*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Rueda, David (2005): Insider–outsider politics in industrialized democracies: the challenge to social democratic parties. *American Political Science Review* 99(1), 61-74.
- Rueda, David (2007): *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Advanced Industrialized Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rühli, Lukas (2012): *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturenpolitik der Kantone*. Zürich: Avenir Suisse.
- Sabatier, Paul A. (1987): Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: an Advocacy Coalition Framework. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8(4), 649–692.
- Sabatier, Paul A. (1993a): Policy Change over a Decade or More. In: Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder/CO. Westview Press, 13-39.
- Sabatier, Paul A. (1993b): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 24, 116-148.
- Sabatier, Paul A. (1998): The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal for European Public Policy* 5(1), 98-130.
- Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith, Hank C. (1993a): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Co: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith, Hank C. (1993b): The Advocacy Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. In: Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Co: Westview Press, 211-235.
- Sabatier, Paul A., Weible, Christopher (2007): The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process. Zweite Auflage*. Boulder, Co: Westview Press, 189-220.
- Sager, Fritz, Rüefli, Christian (2005): Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. *Swiss Political Science Review* 11(2), 101-129.
- Sainsbury, Diane (1994): Womens's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States. In: Sainsbury, Diane (Hrsg.): *Gendering Welfare States*. London: Sage, 150-169.

- Sainsbury, Diane (1996): *Gender Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sainsbury, Diane (1999): Gender, Policy Regimes, and Politics. In: Sainsbury, Diane (Hrsg.): *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press, 245-276.
- Saretzki, Thomas (2014): Aufklärung, Beteiligung und Kritik. Die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse. In: Schubert, Klaus, Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Dritte Auflage. Berlin/Boston : De Gruyter Oldenbourg, 493-522.
- Scharpf, Fritz W., Schmidt, Vivien A. (2000): *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Schlanser, Regula (2011): *Qui Utilise les Crèches en Suisse? Logiques Sociales du Recours aux Structures d'Accueil Collectif pour la Petite Enfance. Travail de mémoire*. Chavannes-Lausanne: IDHEAP.
- Schmidt, Manfred G., Ostheim, Tobias (2007): Die Sozioökonomische Schule. In: Schmidt, Manfred G., Ostheim, Tobias, Siegel Nico A. und Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 29-39.
- Schuler, Martin, Joye, Dominique (2000): Typologie der Gemeinden der Schweiz: 1980-2000.  
([http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche\\_typologien/01.parsys.0003.downloadList.00031.DownloadFile.tmp/typocommtextde.pdf](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche_typologien/01.parsys.0003.downloadList.00031.DownloadFile.tmp/typocommtextde.pdf) [10.12.2015]).
- Stadelmann-Steffen, Isabelle (2007): Der Einfluss der sozialpolitischen Kontexte auf die Frauenerwerbstätigkeit in der Schweiz. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 59(4), 589-614.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle, Oehrli, Dominique (2013): *Familienergänzende Kinderbetreuung in 60 Schweizer Gemeinden*. Draft: Working Paper vom 28.03.2013. Universität Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Stadtrat Opfikon (1999): *Antrag des Stadtrates vom 16. November 1999. Beschluss des Gemeinderates über die Bewilligung eines jährlich wiederkehrenden Kredites (Kostendach) für den Verein Tagesfamilien Opfikon-Glattbrugg*. Opfikon: Stadtrat.
- Stadtrat Opfikon (2001): *Erhöhung der Elternbeiträge für Kinderbetreuung Postulat der Geschäftsprüfungskommission Antrag auf Abschreibung*. Protokoll. Opfikon: Stadtrat.
- Stadtrat Opfikon (2003): *Antrag des Stadtrates vom 4. Februar 2003. Bewilligung eines jährlich wiederkehrenden Defizitbeitrages an den Verein "Kinderkrippe in der EMK Glattbrugg" im Betrage von Fr. 160'000.-*. Opfikon: Stadtrat.
- Stadtrat Opfikon (2009): *Antrag des Stadtrates vom 2. Juni 2009. Bewilligung eines jährlich wiederkehrenden Beitrages an die Kinderkrippe Bambi 7 des Vereins Bambi im Glattpark im Betrag von CHF 180'000*. Opfikon: Stadtrat
- Statistisches Amt Kanton Zürich (2015): *Auszug aus der kantonalen Komponentensteuerstatistik. Anzahl Kinderabzüge nach Gemeinde und Einkommensklasse*. Zürich: Direktion der Justiz und des Inneren.

- Stern, Susanne, Iten, Rolf, Schwab, Stefanie, Felfe, Christina, Lechner, Michael und Thieman, Petra (2013): Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung Schlussbericht NFP60. Bern: Schweizerischer Nationalfonds.  
([http://nfp.snf.ch/nfp/60/SiteCollectionDocuments/Projekte/nfp60\\_iten\\_schlussbericht\\_d.pdf](http://nfp.snf.ch/nfp/60/SiteCollectionDocuments/Projekte/nfp60_iten_schlussbericht_d.pdf) [10.12.2015]).
- Steuerverwaltung des Kantons Bern (2014): *Auszug der Kantonssteuerstatistik. Anzahl Kinderabzüge nach Gemeinde und Einkommensklasse*. Bern: Steuerverwaltung.
- Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen (2005a): Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen (Hrsg.): *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 1-39.
- Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen (2005b): *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Stutz, Heidi, Kupfer, Caroline (2012): *Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern. Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitssteilung*. Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.
- Tarrow, Sidney (1994): *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (2005): New Risks and Social Change. In: Taylor-Gooby, Peter (Hrsg.): *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 1-28.
- Taylor-Gooby, Peter, Gumy, Julia M. und Otto, Adeline (2015): Can 'New Welfare' address poverty through more and better jobs? *Journal of Social Policy* 44(1), 83-104.
- Thelen, Kathleen (2003): How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis. In: Mahoney, James, Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 208-240.
- Thelen, Kathleen (2004): *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (2009): Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations* 47(3), 471-498.
- Thoenen, Olivia (2010): *Kinderbetreuung, Elternurlaub und Arbeitszeit. Die Bestimmungsgründe der Politiken zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich*. Inauguraldissertation zur Erlangung der Doktorwürde. Bern: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Bern.
- Tsebelis, George (1995): Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science* 25(3), 289-325.

- Tsebelis, George (2002): *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vaalavuo, Maria (2013): The Redistributive Impact of 'Old' and 'New' Social Spending. *Journal of Social Policy* 43 (3), 513-539.
- Van Kersbergen, Kees (1995). *Social Capitalism. A study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge
- Van Kersbergen, Kees, Hemerijck, Anton (2012): Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State. *Journal of Social Policy* 41(3), 475-492.
- Van Kersbergen, Kees, Manow, Philip (2009): *Religion, class coalitions, and welfare states*. New York: Cambridge University Press.
- Van Lancker, Wim, Ghysels, Joris (2012): Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders. *Acta Sociologica* 55(2), 125-142.
- Van Vliet, Olaf, Wang, Chen (2015): Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries. *Journal of Social Policy* 44(3), 611-638.
- Vatter, Adrian (2006): Die Kantone. In: Klöti, Ulrich, Knoepfel, Peter, Kriesi, Hanspeter, Linder, Wolf, Papadopoulos, Yannis und Sciarini Pascal (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 203-232.
- Vatter, Adrian (2007): Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen. In: Freitag, Markus, Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandesaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: LIT, 71-114.
- Vatter, Adrian (2014): *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian, Freitag, Markus (2002): Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien. Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone. *Swiss Political Science Review* 8(2), 53-80.
- Vatter, Adrian, Milic, Thomas (2013). *VOX-Analyse. Nachanalyse der eidgenössischen Abstimmung vom 3. März 2013*. Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft/Forschungsinstitut gfs.bern.
- Verband Zürcher Tagesfamilien, VZT (2015): *Institutionelle Kinderbetreuung in Tagesfamilien Kanton Zürich*. Zürich: Verband Zürcher Tagesfamilien.
- Wagschal, Uwe, Obinger, Herbert (2000): Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. *Politische Vierteljahresschrift* 41(3), 466-497.
- Walker, Philipp, Bertschy, Kathrin und Marti, Michael (2010): *Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten. Wissenschaftlicher Schlussbericht*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

- Wälti, Sonja (2004): How multilevel structures affect environmental policy in industrialized countries. *European Journal of Political Research* 43(4), 599-634.
- Weaver, Kent R. (1986): The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* 6(4), 371-398.
- Weber, Max (1988): Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: Winckelmann, Johannes (Hrsg.): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. 7. Auflage. Tübingen: Mohr, 146-214.
- Weir, Margaret (1992): Ideas and the politics of bounded innovation. In: Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen und Longstreth, Frank (Hrsg.): *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 188-216.
- Wilensky, Harold L. (1975): *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Yin, Robert K. (2009): *Case study research: Design and methods*. Los Angeles: Sage Publications.
- Zollinger, Christine, Widmer, Thomas (2014): Vereinbarkeitspolitik als Gefahr für die Gleichstellung und den sozialen Zusammenhalt? In: Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.): *Soziale Sicherheit*. CHSS 4/2014. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern, EDI.
- Zollinger, Christine, Widmer, Thomas (2016): Varieties of childcare policies in Swiss municipalities. Bounded possibilities for gender equality and social cohesion. In: Liebig, Brigitte, Gotschall, Karin und Sauer, Birgit (Hrsg.): *Gender Equity in Context. Policies and Practices in Switzerland*. Leverkusen und Berlin: Barbara Budrich.
- Zöllner, Detlev (1963): *Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Zürcher Kantonsrat (2009). Protokoll des Zürcher Kantonsrates vom 7. Dezember 2009. Seiten 9241-9269. ([http://www.kantonsrat.zh.ch/Protokolle/P160/141\\_2007-2011.pdf#View=Fit](http://www.kantonsrat.zh.ch/Protokolle/P160/141_2007-2011.pdf#View=Fit) [11.12.2015]).





## 13 Methodischer Anhang

### 13.1 Überblick zur Grundgesamtheit der Gemeinden für die Fallauswahl

#### Überblick Gemeinden im Kanton Zürich

Suburban Gemeinden mit > als 1000 Einwohner		ländliche Gemeinden mit > als 1000 Einwohner	
Otelfingen	2335	Trüllikon	1000
Höri	2420	Bertschikon	1041
Steinmaur	3169	Oberstammheim	1066
Feuerthalen	3450	<b>Hagenbuch</b>	<b>1096</b>
Dällikon	3577	Flaach	1227
Bachenbülach	3792	<b>Ossingen</b>	<b>1360</b>
Winkel	3891	<b>Wila</b>	<b>1912</b>
Weiningen (ZH)	4182	Schönenberg (ZH)	1930
Oetwil am See	4422	<b>Hirzel</b>	<b>2107</b>
Schwerzenbach	4493	Fischenthal	2287
Niederglatt	4544	Weisslingen	3161
Geroldswil	4570	Hausen am Albis	3316
Lindau	4937		
<b>Greifensee</b>	<b>4946</b>		
Buchs (ZH)	5280		
Dielsdorf	5519		
Oberglatt	5621		
Fehraltorf	5668		
Uetikon am See	5703		
Birmensdorf (ZH)	5840		
Oberengstringen	6226		
Bubikon	6399		
Rümlang	6617		
Dietlikon	7046		
Langnau am Albis	7214		
Wangen-Brüttisellen	7405		
<b>Hombrechtikon</b>	<b>7887</b>		
Egg	7988		
Niederhasli	8419		
Embrach	8785		
Urdorf	9094		
Hinwil	10128		
Männedorf	10235		
Pfäffikon	10388		
Bassersdorf	10902		
Rüti (ZH)	11833		
Richterswil	12080		

Suburban Gemeinden mit > als 1000 Einwohner	ländliche Gemeinden mit > als 1000 Einwohner
Wallisellen	13283
Stäfa	13785
<b>Opfikon</b>	<b>15256</b>
Schlieren	15293
Illnau-Effretikon	15435
Adliswil	16161
Regensdorf	16384
Thalwil	16896
Volketswil	16938
Bülach	16956
Kloten	17924
Horgen	18443
Wädenswil	20096
Dietikon	23196
Dübendorf	24414
Uster	31954

Legende: Fett markiert sind die Quartile

## Überblick Gemeinden im Kanton Bern

Suburban Gemeinden mit > als 1000 Einwohner	ländliche Gemeinden mit > als 1000 Einwohner
Lyssach	1429 Trachselwald 1020
Rüdtligen-Alchenflüh	2167 Thörigen 1022
Orpund	2615 Burgistein 1032
Studen	2791 Gerzensee 1070
Laupen	2792 Dürrenroth 1074
Oberburg	2844 Affoltern im Emmental 1141
Stettlen	2913 Sonvilier 1141
<b>Pieterlen</b>	<b>3426</b> Radelfingen 1164
Moosseedorf	3546 Wyssachen 1177
Matten bei Interlaken	3755 Leuzigen 1199
Ipsach	3788 Ferenbalm 1237
Hilterfingen	3979 Meinisberg 1255
Wichtrach	3988 Kappelen 1264
Brügg	4053 Röthenbach im Emmental 1266
Kehrsatz	4070 Müntschemier 1270
Jegenstorf	4689 Linden 1320
<b>Konolfingen</b>	<b>4731</b> Attiswil 1328
Unterseen	5522 <b>Mühlethurnen</b> <b>1339</b>
Kirchberg (BE)	5526 Péry 1346
Urtenen-Schönbühl	5650 Dotzigen 1353
Uetendorf	5926 Seeberg 1358
Heimberg	6151 Eriswil 1374

Suburban Gemeinden mit > als 1000 Einwohner		ländliche Gemeinden mit > als 1000 Einwohner	
Nidau	6784	St.Stephan	1377
Zollikofen	9690	Bowil	1380
<b>Münchenbuchsee</b>	<b>9753</b>	Boltigen	1381
Belp	9880	Rohrbach	1387
Ittigen	10764	Trubschachen	1421
Münsingen	11126	Trub	1446
Worb	11314	Melchnau	1521
Spiez	12487	Buchholterberg	1526
Ostermundigen	15159	Kallnach	1541
Steffisburg	15369	Niederönz	1552
Köniz	38261	<b>Oberbipp</b>	<b>1554</b>
		<b>Ersigen</b>	<b>1558</b>
		Wynau	1571
		Zäziwil	1573
		Guggisberg	1579
		Heimiswil	1622
		Rüschegg	1677
		Erlenbach im Simmental	1723
		Biglen	1724
		Walkringen	1847
		Rüeggisberg	1854
		Wynigen	2008
		Rapperswil (BE)	2116
		Diemtigen	2143
		Madiswil	2178
		Krauchthal	2272
		Rüderswil	2356
		<b>Riggisberg</b>	<b>2359</b>
		Lotzwil	2423
		Eggiwil	2467
		Leimiswil	2504
		Mühleberg	2649
		Lauperswil	2666
		Signau	2767
		Grossaffoltern	2779
		Seedorf (BE)	2986
		Rüegsau	3026
		Bätterkinden	3054
		Hasle bei Burgdorf	3118
		Ins	3173
		Reichenbach im Kandertal	3450
		Lützelflüh	4104
		Aarwangen	4205
		Sumiswald	5051

Legende: Fett markiert sind die Quartile

## Überblick Gemeinden im Kanton Jura

Suburban Gemeinden mit > als 1000 Einwohner		ländliche Gemeinden mit > als 1000 Einwohner	
<b>Courrendlin</b>	<b>2683</b>	Vellerat	71
Courroux	2990	Mettembert	114
Develier	1388	Dampheux	175
Rossemaison	585	Soulce	233
Soyhières	484	Saulcy	261
Vicques	1700	Undervelier	296
		Pleigne	378
		Movelier	380
		Rebeuvelier	389
		Bressaucourt	402
		Courchapoix	423
		Châtillon (JU)	441
		Corban	471
		Montsevelier	508
		Les Genevez (JU)	528
		Vendlincourt	550
		Mervelier	553
		Montfaucon	592
		<b>Bonfol</b>	<b>664</b>
		Bure	670
		Lajoux (JU)	678
		Courtedoux	727
		Boécourt	871
		Cornol	958
		Les Bois	1155
		Glovelier	1200
		Boncourt	1280
		<b>Les Breuleux</b>	<b>1415</b>
		Courfaivre	1618
		Le Noirmont	1660
		Fontenais	1662
		Alle	1693
		Courgenay	2179
		Courtételle	2415
		Saignelégier	2552
		Bassecourt	3350
		Porrentruy	6698

Legende: Fett markiert sind die Quartile

## 13.2 Interviewleitfaden für die qualitativen leitfadengestützten Interviews

### Einleitung

- Erläuterung des Forschungsprojekts, der Forschungsfrage, Zweck des Interviews
- Gliederung des Gesprächs

### Funktion und Rolle des Interviewpartners

- Was ist ihre Funktion? Was war/ist ihre Rolle im Bereich der FAMEXTKIND?
  - Zuständigkeiten klären (Bewilligung, Aufsicht, Finanzierung und Regulierung, Leistungserbringer)

### Thema 1: Entscheidungsprozess

#### Thema 1.1: Eckdaten zum politischen Entscheidungsprozess

- Wie kam es in Ihrer Gemeinde zur FAMEXTKIND (Hort, Mittagstisch, Krippe)?
  - Wann und durch welchen Akteur wurde das Thema auf die politische Agenda gesetzt?
  - Was war Anlass/Hintergrund des Agenda-Setting?
- Welches waren wichtige Ereignisse (zentrale Meilensteine) im politischen Entscheidungsprozess (chronologisch)?
  - Mögliche Antwort: finanzielle Schwierigkeiten, mächtige Vetospieler etc.?
- In welchen Organisationen/Foren/Kommissionen wurde die Massnahme diskutiert?
  - (Kommissionen, Bürgerforum, Parlament, Gemeindeversammlung etc.)?
- In welcher Institution wurde schlussendlich über die Massnahme entschieden?
  - Welches war der Entscheidungsmodus (Konsens, Verhandlung, Mehrheitsentscheid)?

#### Thema 1.2: Sozioökonomischer Kontext des Wandels und mögliche Erklärungen für Wandel

- Gab es wichtige Ereignisse oder Veränderungen, welche die Grundvoraussetzungen im Feld der Familienpolitik entscheidend verändert haben? <sup>110</sup>
- Wie ist die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung? Veränderungen in letzten Jahren?

#### Thema 1.3: Akteure und Wertesysteme

- Welches sind die zentralen Akteure, die an der Entstehung und Umsetzung der Massnahme beteiligt sind? (Verwaltung, Parteien, Verbände, Parlamentarier, Umsetzungsakteure)?

<sup>110</sup> z.B.: Gestiegene Nachfrage nach Frauen auf dem Arbeitsmarkt, gestiegener Anteil von Alleinerziehenden, politische Kräfteverschiebungen nach Wahlen, Finanzkrisen der öffentlichen Hand, Neuordnung der sozialpolitischen Kompetenzen in der Gemeinde, nationales Programm für die familienexterne Kinderbetreuung?

- Rolle von Frauen im Entscheidungsprozess?
- Was soll ihrer Ansicht nach mit der FAMEXTKIND erreicht werden?
  - Welches Ziel soll durch die entsprechende Massnahme erreicht werden? Welche sozioökonomischen Probleme können dadurch gelöst werden?
  - *Familienwerte*:<sup>111</sup> Wie sieht ihrer Ansicht nach eine ideale Familie aus? Wer sollte die Betreuungsarbeit wahrnehmen im kleinkindlichen Bereich? Wer im Vor- und Schulalter?
  - Was ist ihrer Ansicht nach eine angemessene Verteilung von Arbeit zwischen Mann und Frau?
  - Wer sollte ihrer Ansicht nach die FAMEXTKIND bereitstellen (Staat vs. Markt vs. Familie)? Wer ist ihrer Ansicht nach zuständig für die Finanzierung?
  - Wie hoch ist die Nachfrage nach familienexterner Kinderbetreuung in ihrer Gemeinde?
- Gab es andere Einstellungen bezüglich der FAMEXTKIND?
  - Welche Streitfragen tauchten im Verlauf des Prozesses auf?
- Die Zustimmung für die Massnahme erfolgte durch verschiedene Akteure: Weisen diese Akteure eine gemeinsame Problemwahrnehmung auf oder erfolgte die Zustimmung aus unterschiedlichen Gründen (mehrdeutige Kompromisse)?
- Wie konnte die Zustimmung durch unterschiedliche Akteure erreicht werden?
  - Mussten Kompromisse eingegangen werden? Und wenn ja, welche?

#### Thema 1.4: Ressourcen der Akteure

- Welche Ressourcen waren für Sie in ihrer Rolle relevant, um das Ergebnis des Entscheidungsprozesses in ihrem Sinne zu beeinflussen?
  - Gibt es eine Person, die sich stark für die Anliegen ihrer Koalition engagiert?
  - Zugang zu Institutionen und politische Verbündete?
  - Expertinnen und Experten mit politikrelevantem Wissen? Expertisen?
- Über welche Ressourcen verfügen ihre Gegner?
- Konnten Sie relevante Akteure im Entscheidungsprozess beeinflussen?
  - Falls ja, wie sind Sie da vorgegangen (Strategien um Mehrheiten zu erzielen)?
  - Mussten Sie Verhandlungen führen mit anderen Akteuren? In welchem institutionellen Rahmen?

<sup>111</sup> Die folgende Einteilung in Familienwerte, Gleichstellungs-Werte und Wohlfahrtsstaats-Werte basiert auf einer Definition von Pfau-Effinger (2005: 330).

### Thema 1.5: Kantonaler Kontext/finanzieller Kontext

- In welcher finanziellen Lage befindet sich ihre Gemeinde? Veränderung in letzten 15 Jahren?
- Wie konnte der Ausbau der FAMEXTKIND finanziert werden? Abbau in anderen Bereichen?
- Wie gross ist der Handlungsspielraum ihrer Gemeinde bei der Politikgestaltung gegenüber dem Kanton?  
Umsetzungs- vs. Gestaltungsfreiheit?
  - Ist dieser Spielraum in ihren Augen angemessen, um auf Probleme resp. finanzielle Restriktionen aufgrund von Steuereinnahmen zu reagieren?
- Welchen Veränderungen gibt es seit der Einführung von kantonalen Regelungen?
  - Interne Veränderungen der Organisation, auf Finanzen, Steuerungsfähigkeit, Effizienz/Effektivität?

### Thema 1.6: Abschluss zu Entstehung der Massnahme

- Gibt es noch offene Punkte zur Entstehung der Massnahme, zum Revisionsprozess, die noch nicht angesprochen wurden und die aus Ihrer Sicht zentral sind?

## Thema 2: Ausgestaltung der Massnahme (Policy-Design)

### Thema 2.1: Ausgestaltung der familienexternen Kinderbetreuung (Policy-Design)

- Was ist die Zielsetzung der Massnahme?
- Welches sind die Zielgruppen?
- Wer bezahlt die Massnahme? Höhe der Leistungen?
  - Art der Finanzierung: Objektfinanzierung vs. Subjektfinanzierung?
- Sollen alle Bürger in gleichem Masse von der Massnahme profitieren oder nur Teile davon?
- Öffnungszeiten/Betriebszeiten?
- Vorgaben zu Qualität, pädagogischem Konzept, Betreuungsschlüssel etc.?
- Wie viel kostet das Angebot für die Eltern? Tarifstruktur? Subventionen?
- Wie hoch sind die Kosten für die Gemeinde für Infrastruktur und Angebot pro Jahr?
- Wie viele Kinder werden betreut? Wie viel Ausgaben pro Kind und Jahr?
- Wie ist die Einkommensverteilung der betreuten Kinder in den verschiedenen Angeboten?

### Thema 2.2 Umsetzungsorganisation der Massnahmen:

- Welche Akteure sind an der Umsetzung beteiligt?
- Wer ist zuständig für die Bereitstellung der Infrastruktur?
- Wer betreibt die Einrichtungen?
- Wer organisiert die Finanzierung/Abrechnung?
- Wer ist zuständig für die Aufsicht (Qualitätsprüfung)?
- Wie werden Eltern über das Angebot informiert?



### Thema: 2.3 Abschluss zu Ausgestaltung der Massnahme

- Gibt es noch weitere Punkte zur Ausgestaltung oder Umsetzung?

### Thema 3: Wirksamkeit der Massnahme

#### Thema 3.1: Wirksamkeit der Massnahme

- Entspricht das Verhältnis den bestehenden Bedürfnissen? Was wird zusätzlich verlangt?
- Welche Familien (Mütter) werden dadurch angesprochen, welche nicht? Warum?
- Welche Probleme gibt es bei der Umsetzung der Massnahme (Leistungserbringung)?
  - Was erschwert die Umsetzung?
- Auf welche Ursachen sind diese Probleme gemäss Ihrer Ansicht zurückzuführen?
- Wie beurteilen Sie die bestehenden Angebote hinsichtlich ihrer Effizienz? Warum?
- Was hat die Massnahme Ihrer Ansicht nach bewirkt?

#### Abschluss des Interviews

- Gibt es noch weitere Punkte, die zentral sind und noch nicht angesprochen wurden?
- Wenn Sie sich etwas wünschen könnten betreffend FAMEXTKIND, was wäre das?
- Welche Personen sollte ich zusätzlich für ein Interview berücksichtigen?

Existieren Dokumente zum Entscheidungsprozess oder rechtliche Grundlagen zur Ausgestaltung der Massnahme und wenn ja, könnte ich diese einsehen?

## Fil rouge de l'interview guidé

### Introduction

- Expliquer le projet de recherche, la question de recherche, et l'objectif de l'interview.
- Structure/plan de l'entretien.

### Fonction et rôle du partenaire de l'interview

- Quelle est votre fonction? Quelle est/était votre rôle en domaine de l'accueil extra-familial pour enfants?
- Clarifier les compétences (autorisation, surveillance, financement et régulation, prestataire)

## Thème 1: processus de décision

### Thème 1.1: informations clés du processus de décision politique

- Comment l'accueil extra-familial pour enfants se développait dans votre commune? (l'accueil périscolaire, accueil de midi, crèche)
- Quand et par quel acteur (à force de quel acteur) le thème était mis (posé) sur l'agenda politique?
- Qu'est-ce qu'était la cause/la toile de fond pour cette «agenda-setting»?
- Quels étaient les événements (des étapes décisives) dans le processus de décision politique (chronologique)?
- Des réponses possibles: difficultés financières, un joueur de veto énorme/puissant etc.?
- Dans quelle organisation/forum/commission est-ce que la mesure était discutée?
- (Commissions, forum de citoyens, parlement, l'assemblée communale etc.)?
- Dans quelle institution est-ce que la mesure était finalement décidée?
- Qu'est-ce qui était le mode de décision (consensus, négociation, décision de majorité)?

### Thème 1.2: contexte socio-économique du changement et des explications possibles pour le changement

- Est-ce qu'ils avaient des événements ou des changements/des transformations, lesquels changeaient les conditions de base pour la politique familiale?<sup>112</sup>
- Comment la composition parti-politique du gouvernement est organisée? Est-ce qu'il avait des changements dans les années dernières?

### Thème 1.3: acteurs et système de la valeur

- Quels sont les acteurs, lesquels étaient cruciaux pour la genèse (l'aménagement) et la mise en œuvre de la mesure? (administration, partis, association/syndicat, parlementaire, acteur de la mise en œuvre)
- rôle des femmes dans le processus de décision?
- À votre avis; qu'est-ce que devrait avoir atteint avec l'accueil extra-familial pour enfants?

<sup>112</sup> p.ex: augmentation de demande de femmes au marché du travail, proportion augmentée de parent monoparental, changement des forces politiques en raison d'élection, crise financière de pouvoir public, restructuration des compétences socio-politiques, programmes nationales pour l'accueil extra-familial pour enfants?

- Quel but devrait avoir atteint par quel mesure correspondante? Quels problèmes socio-économiques peuvent être solutionnés?
- *Valeurs familiales*<sup>113</sup>: À votre avis; qu'est-ce que c'est, une famille idéale? Et qui devrait être responsable pour la garderie des enfants en bas âge? Qui des enfants à l'âge préscolaire et à l'âge scolaire?
- À votre avis, qu'est-ce que c'est, une distribution juste/raisonnable du travail entre femme et homme?
- À votre avis, qui est-ce qui devrait mettre en place l'accueil extra-familial pour enfants (état vs. marché vs. Famille)? Qui est-ce qui devrait être responsable pour le financement?
- Est-ce que la demande de l'accueil extra-familial pour enfants est forte dans votre commune?
- Est-ce qu'il y a des autres points de vues/attitudes concernant l'accueil extra-familial pour enfants?
  - Quelles questions litigieuses apparaîtraient au cours du processus?
- L'accord pour la mesure résultait aux acteurs différents: Est-ce que ces acteurs partagent une perception similaire du problème; ou est-ce que l'accord résultait aux raisons différents (compromis ambigu)?
- Comment est-ce que l'accord par des acteurs différents pouvait être arrivé?
  - Est-ce que les acteurs devraient composer avec des autres acteurs? Si oui, quels compromis étaient faits?

#### Thème 1.4: ressources des acteurs

- Quelles ressources étaient importantes pour vous dans votre rôle de manière à influencer le résultat du processus de décision par votre préférence?
  - Est-ce qu'il y a une personne qui s'engageait vivement/fortement pour les demandes de sa coalition?
  - Accès des institutions et des alliés politiques?
  - Experts avec du connaissance/savoir politiques importants? Des expertises?
- Quelles ressources vos adversaires possèdent-ils?
- Est-ce que vous pouviez influencer des acteurs importants au processus de décision?
  - Si oui; comment vous êtes procédé/opéré? (est-ce que vous avez des stratégies pour trouver une majorité?)
  - Est-ce que vous deviez négocier avec des autres acteurs? Dans quelle condition institutionnelle?

<sup>113</sup> La division suivante – en valeurs familiales, valeurs d'égalités, et valeurs d'état-providence – s'appuie sur la définition de Pfau-Effinger (2005: 330).

### Thème 1.5: contexte cantonal/contexte financier

- Dans quelle situation financière votre commune se trouve-t-elle? Est-ce qu'il y avait, à ce sujet, des changements dans les dernières 15 années?
- Comment l'expansion de l'accueil extra-familial pour enfants pouvait être financée? Est-ce qu'il avait des suppressions dans un autre domaine?
- Comment le marge de manœuvre de votre commune est-il concernant l'aménagement de la politique par rapport au/vis-à-vis du canton? Liberté de la mise en œuvre de la politique vs. liberté de l'aménagement de la politique.
  - À votre avis, est-ce que ce marge de manœuvre est convenable pour réagir aux problèmes / aux restrictions financiers causé par perceptions?
- Quels changements existent-ils depuis l'introduction des règles cantonales?
  - Des changements internes de l'organisation, des finances, capacité de commande, efficacité/efficience?

### Thème 1.6: fin de l'aménagement de la mesure

- Est-ce qu'il y a des points ouverts concernant l'aménagement de la mesure, du processus révisions, ce qui n'étaient pas encore discutés et sont, à votre avis, importants?

## Thème 2: Arrangement de la mesure (Policy-Design)

### Thème 2.1: arrangement du l'accueil extra-familial pour enfants (Policy-Design)

- Qu'est-ce que sont les objectifs de la mesure?
- Quels sont les groupes cibles?
- Qui paye pour la mesure? Qu'est-ce que la hauteur de puissance?
  - Mode de financement: financement du objectif vs. Financement du sujet?
- Est-ce que tous les citoyens devraient profiter de cette mesure ou seulement quelque part?
- Heures d'ouverture / heures d'activité?
- Objectifs de qualité, concept pédagogique, la clé de répartition etc.?
- Combien l'offre pour les adultes coûte-il? Structure du tarif? Subventions?
- Combien les frais pour la commune pour infrastructure et offres par année sont-ils?
- Combien d'enfants sont guidés? Combien est-ce que les dépenses sont par enfant et par année?
- Comment est-ce que la distribution du revenu des enfants guidés par les offres différents?

### Thème 2.2 organisation de mise en œuvre de la politique/mesure

- Quels sont les acteurs impliqués à la mise en œuvre de la politique/mesure?
- Qui est responsable pour la mise à disposition de l'infrastructure?
- Qui opère/fait les ameublements/équipements?
- Qui organise le financement/déduction?
- Qui est responsable pour la surveillance (contrôle de qualité)?
- Comment les parents reçoivent des informations de l'offre?

### Thème 2.3 fin de la mise en œuvre de la politique/mesure

- Est-ce qu'il y a encore des points ouverts concernant la mise d'œuvre de la mesure ce qui n'étaient pas encore discutés et sont, à votre avis, importants?

### Thème 3 Efficacité des mesures

#### Thème 3.1 Efficacité des mesures

- Est-ce que la proportion correspond avec les besoins existants? Est-ce qu'il y a des choses ce qui sont exigés de plus?
- Quelles familles (mères) sont-en-elles touchées, lesquelles pas? Pourquoi?
- Quels problèmes existent-ils pour la mise en œuvre de la mesure? (fournisseurs de prestations)
  - Quels sont les complications pour la mise en œuvre?
- À votre avis, quels sont les sources/origines de ces problèmes?
- Comment vous évaluent l'offre existant quant à son efficacité? Pourquoi?
- À votre avis, qu'est-ce que la mesure a produit/obtenu?

#### Fin de l'interview

- Est-ce qu'il y a encore des points ouverts ce qui n'étaient pas encore discutés et sont, à votre avis, importants?
- Si vous pouvez souhaiter quelle-que chose concernant l'accueil extra-familial pour enfants, ça serait quoi?
- Est-ce qu'il y a une personne supplémentaire ce qui je devrais considérer pour un interview?

Est-ce qu'il y a des documents existants concernant le processus de décision ou des bases juridiques concernant l'aménagement de la mesure et si oui, ce que je pourrais consulter?

### 13.3 Schriftlicher Fragebogen

#### Fragebogen zu den Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung - Kita

##### Thema 1: Nutzung der Angebote

**Frage 1.1:** Wie viele Kinder werden in den von der Gemeinde finanziell unterstützten KITAs total betreut (Durchschnittliche Anzahl im Jahr 2011)?

**Frage 1.2:** Wie viele Familien nehmen das Angebot total in Anspruch (Durchschnittliche Anzahl im Jahr 2011)?

**Frage 1.3:** Wie ist die Einkommensverteilung der betreuten Kinder in den von der Gemeinde finanziell unterstützten Angeboten im Jahr 2011?

	KITA
Belegte Vollzeitplätze (total)	
davon für Kinder, deren Eltern den Minimaltarif bezahlen	
davon für Kinder, deren Eltern den Maximaltarif bezahlen	

##### Thema 2: Angebot als Arbeitgeber

**Frage 2.1:** Wie viele Personen sind in den von der Gemeinde unterstützten KITAs angestellt?

**Frage 2.2:** Welches ist der Ausbildungsstand der angestellten Personen?

Um die Fragen 2.1 und 2.2 zu beantworten, kann die Tabelle 1 ausgefüllt werden.

Tabelle 1: Angestellte KITAs (Stand 2011)

	Stellenprozent total (Vollzeitstellenäquivalente)	Anzahl beschäftigte Personen (Köpfe)		
<i>Qualifikation:</i>		total	davon weiblich	davon männlich
<i>In Ausbildung</i>				
<i>Abschluss ohne tertiäre Ausbildung*</i>				
<i>Abschluss mit tertiärer Ausbildung*</i>				

\* Zu Angestellten mit tertiärer Ausbildung zählen alle Personen, die über einen (Fach-)Hochschulabschluss verfügen. Personen mit einer Berufslehre gelten als Angestellte ohne tertiäre Ausbildung.

**Frage 2.3:** Welches ist der durchschnittliche Anstellungsgrad einer Betreuungsperson (z.B. 20%, Stand 2011)?

**Frage 2.4:** Wie viele Kinder werden von einer Betreuungsperson gleichzeitig betreut (Stand 2011)?

**Frage 2.5:** Aus welchen sozialen Verhältnissen kommen die Betreuungspersonen?

Anzahl Betreuungspersonen mit Migrationshintergrund am total der Betreuungspersonen (Bsp. 8 von 16 Angestellten)

Geschätzte Anzahl Betreuungspersonen aus tiefen sozialen Schichten am total aller Betreuungspersonen (Einkommen bis 41'000 CHF netto)?

Geschätzte Anzahl Betreuungspersonen aus hohen sozialen Schichten am total aller Betreuungspersonen (Einkommen ab 100'000 CHF netto)?

**Questionnaire\_crèche**

Thème 1: Bénéfice des offres d'accueil extrafamilial des enfants pour enfants venant de différentes couches sociales.

Question 1.1: Combien d'enfants sont accueillis dans la crèche (par semaine, en 2011)

Question 1.2: Combien de familles utilisent l'offre d'accueil extra-familial dans la crèche (en 2011)?

Question 1.3 : Comment apparaît la répartition des revenus des enfants encadrés dans les différentes offres de l'année 2011 ?

	Crèches
Total de places disponibles à temps plein	
Total d'heures d'encadrement effectuées	
Enfants participants, dont les parents payent le tarif minimal	
Enfants participants, dont les parents payent le tarif maximal	

Thème 2: Qualité de l'accompagnement et offre venant de l'employeur

Question 4.1: Combien de personnes sont engagées pour travailler dans l'offre et de quelles qualifications bénéficient les personnes engagées ?

	Total du pourcentage de poste (d'un emploi à temps complet)	Nombre de personnes employées (par tête)		
Qualification:		Total	Nombre de femmes	Nombre d'hommes
En formation				
Diplôme sans qualification tertiaire				
Diplôme avec qualification tertiaire				

Question 4.2 : Quel est le taux d'occupation moyen d'une mère/ d'un père de jour ? (ex. 20%, pour 2011)



Question 4.3 : Combien d'enfants seront accueillis en même temps par une mère/un père de jour en moyenne ? (cocher la case correspondante, pour 2011)

- ☐ Un enfant
- ☐ Deux enfants
- ☐ Trois enfants ou plus

Question 4.4 : Quel est le montant de la rémunération d'une mère/un père de jour en moyenne pour accueillir un enfant (en CHF, pour 2011)

Question 4.5 : De quelle origine sociale sont issues les personnes d'encadrement (mère/père de jour)

- Nombre de personnes d'encadrement issues de l'immigration par rapport au total des personnes d'encadrement (en %)?

- Nombre estimé de personnes d'encadrement issues de milieux sociaux défavorisés en pourcentage du total des personnes d'encadrement (Revenu jusqu'à 33'000 CHF net)?

- Nombre estimé de personnes d'encadrement issues de milieux sociaux élevées en pourcentage du total des personnes d'encadrement (Revenu à partir de 100'000 CHF net)?

## Fragebogen zu den Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung - Tagesfamilien

### Thema 1: Nutzung der Angebote

**Frage 1.1:** Wie viele Kinder werden von den Tageseltern total betreut (Durchschnittliche Anzahl im Jahr 2011)?

**Frage 1.2:** Wie viele Familien nehmen das Angebot total in Anspruch (Durchschnittliche Anzahl im Jahr 2011)?

**Frage 1.3:** Wie ist die Einkommensverteilung der betreuten Kinder bei den Tageseltern im Jahr 2011?

	Tageseltern
Betreuungsstunden (total)	
davon Anzahl Betreuungsstunden für Kinder, deren Eltern den Minimaltarif bezahlen	
davon Anzahl Betreuungsstunden für Kinder, deren Eltern den Maximaltarif bezahlen	

### Thema 2: Angebot als Arbeitgeber

**Frage 2.1:** Wie viele Personen sind als Tageseltern angestellt?

**Frage 2.2:** Welches ist der Ausbildungsstand der angestellten Personen?

Um die Fragen 2.1 und 2.2 zu beantworten, kann die Tabelle 1 ausgefüllt werden.

Tabelle 1: Angestellte Tageseltern (Stand 2011)

	Stellenprozent total (Vollzeitstellenäquivalente)	Anzahl beschäftigte Personen (Köpfe)		
		total	davon weiblich	davon männlich
<i>Qualifikation:</i>				
<i>In Ausbildung</i>				
<i>Abschluss ohne tertiäre Ausbildung*</i>				
<i>Abschluss mit tertiärer Ausbildung*</i>				

\* Zu Angestellten mit tertiärer Ausbildung zählen alle Personen, die über einen (Fach-)Hochschulabschluss verfügen. Personen mit einer Berufslehre gelten als Angestellte ohne tertiäre Ausbildung.

**Frage 2.3:** Welches ist der durchschnittliche Anstellungsgrad einer Betreuungsperson (z.B. 20%, Stand 2011)?

**Frage 2.4:** Wie viel verdient eine Tagesmutter/ein Tagesvater pro Stunde und betreutem Kind (in CHF, Stand 2011)?

**Frage 2.5:** Wie viele Kinder werden von einer Betreuungsperson durchschnittlich gleichzeitig betreut (Stand 2011)?

\_\_\_ 1 Kind

\_\_\_ 2 Kinder

\_\_\_ 3 und mehr Kinder

**Frage 2.6:** Aus welchen sozialen Verhältnissen kommen die Betreuungspersonen?

Anzahl Betreuungspersonen mit Migrationshintergrund am total der Betreuungspersonen (Bsp. 8 von 16 Angestellten)

Geschätzte Anzahl Betreuungspersonen aus tiefen sozialen Schichten am total aller Betreuungspersonen (Einkommen bis 41'000 CHF netto)?

--

Geschätzte Anzahl Betreuungspersonen aus hohen sozialen Schichten am total aller Betreuungspersonen  
(Einkommen ab 100'000 CHF netto)?

--

## Questionnaire – famille de jour

Thème 1: Bénéfice des offres d'accueil extrafamilial des enfants pour enfants venant de différentes couches sociales.

Question 1.1: Combien d'enfants sont acueilli dans la crèche (par semaine, en 2011)

Question 1.2: Combien de familles utilisent l'offre d'accueil extra-familial dans la crèche (en 2011)?

Question 1.3: Comment apparaît la répartition des revenus des enfants encadrés dans les différentes offres de l'année 2011?

	Crèches
Total de places disponibles à temps plein	
Total d'heures d'encadrement effectuées	
Enfants participants, dont les parents payent le tarif minimal	
Enfants participants, dont les parents payent le tarif maximal	

## Thème 2: Qualité de l'accompagnement et offre venant de l'employeur

Question 4.1: Combien de personnes sont engagées pour travailler dans l'offre et de quelles qualifications bénéficient les personnes engagées ?

	Total du pourcentage de poste (d'un emploi à temps complet)	Nombre de personnes employées (par tête)		
Qualification:		Total	Nombre de femmes	Nombre d'hommes
En formation				
Diplôme sans qualification tertiaire				
Diplôme avec qualification tertiaire				

Question 4.2 : Quel est le taux d'occupation moyen d'une mère/ d'un père de jour ? (ex. 20%, pour 2011)

Question 4.3 : Combien d'enfants seront accueillis en même temps par une mère/un père de jour en moyenne ? (cocher la case correspondante, pour 2011)

- ☐ Un enfant
- ☐ Deux enfants
- ☐ Trois enfants ou plus

Question 4.4 : Quel est le montant de la rémunération d'une mère/un père de jour en moyenne pour accueillir un enfant (en CHF, pour 2011)

Question 4.5 : De quelle origine sociale sont issues les personnes d'encadrement (mère/père de jour)

- Nombre de personnes d'encadrement issues de l'immigration par rapport au total des personnes d'encadrement (en %)?

- Nombre estimé de personnes d'encadrement issues de milieux sociaux défavorisés en pourcentage du total des personnes d'encadrement (Revenu jusqu'à 33'000 CHF net)?

- Nombre estimé de personnes d'encadrement issues de milieux sociaux élevées en pourcentage du total des personnes d'encadrement (Revenu à partir de 100'000 CHF net)?

## 13.4 Liste Interviewpartnerinnen und Interviewpartner qualitative Expertengespräche

Kanton	Gemeinde	Funktion	Aufgabenbereich
BE	Münchenbuchsee	Exekutive	Soziales, Stv. Bildung
BE	Münchenbuchsee	Exekutive	Gemeindepräsidentin
BE	Münchenbuchsee	Verwaltung	Bildung
BE	Münchenbuchsee	Exekutivmitglied	Ehemalig Tiefbau
BE	Münchenbuchsee	Verwaltung	Soziales, Stv. Bildung
BE	Münchenbuchsee	Vorstandsmitglied	Tagesfamilienverein
BE	Münchenbuchsee	Vorstandsmitglied	Kindertagesstätte Läbihuus
BE	Münchenbuchsee	Parlamentsmitglied	SVP
BE	Münchenbuchsee	Umsetzungsakteur	Tagesschulleiterin
BE	Münchenbuchsee	Parlamentsmitglied	FDP
BE	Pieterlen	Leistungserbringende	Kita-Mitarbeiterin
BE	Pieterlen	Gemeindepräsidentin	Bildung
BE	Pieterlen	Exekutive	ehemaliger Sozialvorsteher
BE	Pieterlen	Exekutive	Bildung
BE	Pieterlen	Verwaltung	Finanzabteilung
BE	Riggisberg	Exekutive	Soziales
BE	Riggisberg	Verwaltung	Gemeindeschreiberin
BE	Riggisberg	Exekutive	Bildung
BE	Riggisberg	Vorstandsmitglied	Tagesfamilienverein
BE	Riggisberg	Schulpflege	Mitglied Schulpflege
BE	Riggisberg	Schulpflege	Mitglied Schulpflege
BE	Mühlethurnen	Exekutive	Soziales
BE	Mühlethurnen	Exekutive	Ehemals Soziales
ZH	Opfikon	Exekutive	Soziales
ZH	Opfikon	Verwaltung	Schule und Bildung
ZH	Opfikon	Exekutive	Schule und Bildung
ZH	Opfikon	Verwaltung	Leiter Schulverwaltung
ZH	Opfikon	Leistungserbringende	Kita-Mitarbeiterin
ZH	Opfikon	Vorstandsmitglied	Tagesfamilienverein
ZH	Opfikon	Vorstandsmitglied	Tagesfamilienverein
ZH	Greifensee	Exekutive	Soziales
ZH	Greifensee	Schulpflege	Mitglied Schulpflege
ZH	Greifensee	Vorstandsmitglied	Tagesfamilienverein
ZH	Greifensee	Parteimitglied, ehemals Exekutivmitglied	FDP, Schule und Bildung
ZH	Hirzel	Exekutive	Soziales, Jugend, Alter
ZH	Hirzel	Exekutive	Schule
ZH	Hirzel	Verwaltung	Leitung Sozialbehörde
ZH	Hagenbuch	Exekutive	Gesundheit, Soziales
ZH	Hagenbuch	Exekutive	Schule
ZH	Hagenbuch	Schulpflege	Mitglied Schulpflege
JU	Courrendlin	Exekutive	Dicastère des écoles, crèche et UAPE
JU	Courrendlin	Exekutive	Gemeindepräsident

Kanton	Gemeinde	Funktion	Aufgabenbereich
JU	Courrendlin	Leistungserbringende	Kita-Mitarbeiterin
JU	Courrendlin	Exekutive	ehemals Gemeindevorstand
JU	Courrendlin/Breuleux	Vorstandsmitglied	Tagesfamilienverein CAD (crèche à domicile)
JU	Les Breuleux	Leistungserbringende	Kita-Mitarbeiterin
JU	Les Breuleux	Exekutive	éducation

### 13.5 Liste Kontaktpersonen schriftliche Befragung

Kanton	Gemeinde	Funktion	Aufgabenbereich
ZH	Opfikon	Verwaltung	Soziales
ZH	Greifensee	Exekutive	Sozialamt
ZH	Greifensee	Exekutive	Bildungsvorsteherin
ZH	Greifensee	Leistungserbringende	Tagesfamilien
ZH	Hirzel	Verwaltung	Leitung Sozialbehörde
ZH	Hirzel	Leistungserbringende	Kita
ZH	Hagenbuch	Exekutive	Gesundheit Soziales
ZH	Hagenbuch	Schulpflege	Mitglied Schulpflege
BE	Münchenbuchsee	Verwaltung	Ressortleiter Bildung
BE	Münchenbuchsee	Leistungserbringende	Kita
BE	Münchenbuchsee	Leistungserbringende	Tagesfamilien
BE	Pieterlen	Verwaltung	Finanzabteilung
BE	Pieterlen	Leistungserbringende	Kita
BE	Mühlethurnen und Riggisberg	Leistungserbringende	Tagesfamilienverein
JU	Courrendlin	Leistungserbringende	Kita
JU	Les Breuleux	Leistungserbringende	Kita



## 13.6 Ausführungen zu den Operationalisierungen

### Operationalisierung Grad der Dezentralisierung

Der Grad der dezentralen Machtteilung respektive der Grad der Gemeindeautonomie wird in der politikwissenschaftlichen Literatur unterschiedlich gemessen. Freitag und Bühlmann (2003: 153) stützen sich bei der Messung des Grades der Gemeindeautonomie auf die Befragung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber aus dem Jahr 1994.<sup>114</sup> In dieser Befragung wird die subjektive Einschätzung der Gemeindeautonomie bei den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern erhoben. Auch Vatter et al. (2011) verwenden diesen Indikator in ihrem Forschungsprojekt zur Demokratiequalität in Schweizer Kantonen. Sie berechnen aufgrund der Daten aus der Befragung 1994 und 2005 den Mittelwert aus den Einschätzungen aller (antwortenden) Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern aus dem jeweiligen Kanton, welche die Gemeindeautonomie auf einer Skala von 1 bis 10 einzuschätzen hatten.<sup>115</sup> Die Gemeindeschreiberbefragung ist jedoch problematisch, weil ein hohes Mass an *missing datas* besteht. Wenn beispielsweise nur GemeindeschreiberInnen aus grossen Gemeinden antworten, die generell über eine höhere Autonomie verfügen, ist die Einschätzung problematisch, auch wenn die Zahlen für den Kanton gemittelt betrachtet werden.

Der in der politikwissenschaftlichen Literatur oft verwendete Steuereinnahme-Indikator zur Messung der Dezentralisierung basiert auf der Annahme, dass der Handlungsspielraum von Zentralregierung und dezentralen Regierungen gemessen werden kann anhand des Einkommens respektive der Ausgaben dieser politischen Einheiten (Lijphart 1999: 192). Dabei handelt es sich um einen fiskalischen Zentralisierungsindikator. Das Ausmass an finanzieller Zentralisierung wird wie bei Lijphart (1999: 192-193) durch das prozentuale Verhältnis der Steuereinnahmen zwischen Kanton und Gemeinden gemessen (Vatter 2002, Vatter et al. 2011, Vatter/Freitag 2002).

Verwendet man diesen fiskalischen Zentralisierungsindikator zur Messung der Dezentralisierung, so muss bedacht werden, dass mit diesem Indikator noch nichts darüber ausgesagt werden kann, zu welchem Grad die dezentralen Einheiten auch wirklich ein *right to decide* haben und nicht nur ein *right to act* (Wälti 2004). In der Realität sind Gemeindeausgaben mehr oder weniger stark an kantonale Vorschriften gebunden und die Gemeinden können die Einsetzung und Höhe der finanziellen Mittel nicht gänzlich autonom bestimmen (Fiechter 2010: 71).

<sup>114</sup> Die Datensätze zur Gemeindeschreiber-Befragungen 1994 und 2005 sind online verfügbar unter: (<http://www.andreasladner.ch/gemeindeforschung/fragebogen.htm>) [Stand 24. August 2012]).

<sup>115</sup> Antworten durch Gemeindeschreiber „weiss nicht“ oder „keine Antwort“ nicht berücksichtigt.

Um dieser Unschärfe in der Messung der Dezentralisierung zu begegnen, berücksichtigt Rühli (2012: 71-74) bei der Messung des Grades an Dezentralisierung der Ausgaben spezifisch die gebundenen Ausgaben.<sup>116</sup> Durch den Abzug von Transferzahlungen bei den Werten zum Anteil der Gemeindeausgaben an den Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden ergeben sich teilweise andere Dezentralisierungswerte für die einzelnen Kantone als beim fiskalischen Zentralisierungsindikator.

Die Angaben zu den Transferzahlungen basieren auf Daten zu allen Einnahmen und Ausgaben in den Schweizer Gemeinden und stammen von der eidgenössischen Finanzverwaltung (Rühli 2012). Zudem hat Rühli im Rahmen von Experteninterviews mit kantonalen Gemeindeexpertinnen und -experten die Diskrepanz von Regelungs- und Finanzierungsautonomie in 17 Politikbereichen erfragt (siehe Rühli 2012: 73). Diese subjektiven Einschätzungen helfen vor allem bei der Beurteilung des Grades der Autonomie bei jenen Kantonen, die beim Anteil der Gemeindeausgaben an den Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden (abzüglich Transferzahlen) gleich hohe Werte aufweisen. Dieser Indikator vermag die Gemeindeautonomie (*right to decide*) aufgrund der Abzüge der Transfers (gebundene Mittel ohne Regelungskompetenz) genauer zu messen als der Indikator zur fiskalischen Dezentralisierung. Deshalb wird für die Fallauswahl in der vorliegenden Studie der Indikator von Rühli (2012) verwendet.

### Operationalisierung Problemdruck

Zur Einteilung der Gemeinden in städtische und ländliche Gemeinden existieren zwei verschiedene Klassifizierungen des Bundesamtes für Statistik (BFS): Eine 9er- und eine 4er Typologie.<sup>117</sup> Das Problem der 9er Typologie besteht darin, dass es ein Typ „einkommensstarke Gemeinden“ gibt.<sup>118</sup> Diese Gemeinden befinden sich in vielen Fällen in einer geographischen Lage umgeben von suburbanen oder periurbanen Gemeinden. Gemäss Kübler (2005) kann die Kategorie der einkommensstarken Gemeinden jedoch weder den suburbanen noch den periurbanen Gemeinden zugeordnet werden.

<sup>116</sup> Damit folgt Rühli der Anmerkung von Lijphart (1999: 195) wonach alle Transferzahlungen von der Zentralregierung zu dezentralen Regierungen von der Messung ausgeschlossen werden sollen.

<sup>117</sup> Die 4er Typologie des BFS findet sich online im Internet: ([http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/raum\\_glied/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/raum_glied/01.html) [Stand 21.9.2012]). Die 9er Typologie des BFS findet sich online im Internet: (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/gemtyp/01.html> [Stand 1.12.2015]).

<sup>118</sup> Die 9er Typologie verwendet zur Zuteilung der Gemeinden zu einem Typ Variablen im Zusammenhang mit der Beschäftigung (Pendlerbewegungen, Verhältnis Beschäftigte/Erwerbspersonen, Wirtschaftssektor), der Bebauung (Baudichte), dem Steuerertrag (Ertrag der direkten Bundessteuer), dem Tourismus (Logiernächte), der Bevölkerungsstruktur sowie den Zentrumsfunktionen (BFS [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche\\_typologien/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche_typologien/01.html) [Stand 1.12.2015]). Unterschieden werden die neun Typen Zentren, suburbane Gemeinden, einkommensstarke Gemeinden, periurbane Gemeinden, touristische Gemeinden, industrielle und tertiäre Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden, agrar-gemischte Gemeinden, agrarische Gemeinden.

Die 4er Typologie unterscheidet zwischen Kernstädte einer Agglomeration, anderen Agglomerationsgemeinden, isolierten Städte und ländlichen Gemeinden.<sup>119</sup> Das Problem dieser Typologie ist die Subsumierung von suburbanen und periurbanen Gemeinden in einer Kategorie. Deshalb verwende ich für die Fallauswahl die 9er Typologie des BFS, wobei für städtische Gemeinden alle suburbanen Gemeinden in die Grundgesamtheit einfließen und für die ländlichen Gemeinden die Kategorien sieben bis neun.<sup>120</sup>

### Operationalisierung Policy-Design

Gemäss dem Kern-Schalen-Prinzip von Knoepfel et al. (1997: 83-91), das eine politische Massnahme in fünf aufeinander bezogene Elemente unterteilt, enthält ein Policy-Design die folgenden Elemente:

- Es werden *konkrete Zielsetzungen* definiert, die normative Vorgaben bezüglich des anzustrebenden gesellschaftlichen Zustandes im Problemfeld beinhalten.
- Es werden *evaluative Elemente* bezeichnet, die angeben, wie die Zielerreichung zu messen ist, respektive wann ein Ziel erreicht ist.
- Durch die *operativen Elemente* werden die zu treffenden Massnahmen bestimmt (Bereitstellung von Infrastruktur, positive finanzielle Anreize).
- Vorgaben zum *Behördenarrangement* werden festgelegt. Dieses beinhaltet die organisatorische Umsetzungsstruktur einer Politik. Zum Behördenarrangement gehört nicht nur die Festlegung welche Akteure für welche Aufgaben zuständig sind, sondern auch welche finanziellen oder anderen Ressourcen den einzelnen Stellen zur Verfügung stehen.
- *Prozedurale Elemente*, wie Verfahrensregeln und *instrumentelle Elemente*, die die zulässigen rechtlichen Handlungsformen der Verwaltung benennen, werden definiert. Diese legen die Interaktionsformen der an der Politikumsetzung beteiligten Akteure fest.

Gemäss Knoepfel et al. (1997: 87-88) enthalten die operativen Elemente die für die Zielerreichung einer bestimmten Politik vorgesehenen Massnahmen. Darin werden die Interventionsintensität sowie unmittelbare Rechte und Pflichten der Endadressaten bestimmt. Damit wird auch Ausmass und Qualität der Politikleistung bestimmt. Im Fall der Kinderbetreuungspolitik umfassen die operativen Elemente die für ein Angebot zur Verfügung gestellten materiellen Mittel (wie Finanzen oder Gebäude) sowie die Bestimmungen zu den einkommensabhängigen Tarifsyste-men.

Das Behördenarrangement legt fest, welche Akteure an der Umsetzung einer Politik beteiligt sind. Es umfasst die für die verschiedenen Umsetzungsstufen zuständigen staatlichen und privaten Akteure (Knoepfel et al. 88-89). Im Fall der Kinderbetreuungspolitik umfasst das Behördenarrangement die Art und Weise, in

<sup>119</sup> Diese 4er Typologie des BFS findet sich online im Internet:

([http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/raum\\_glied/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/raum_glied/01.html)) [Stand 21.9.2012]).

<sup>120</sup> Diese Gemeindetypen werden durch das BFS wie folgt bezeichnet: 7 = ländliche Pendlergemeinden, 8 = Agrar-gemischte Gemeinden, 9 = Agrarische Gemeinde.

welcher Form und durch wen ein Angebot der Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt werden soll. Zum Behördenarrangement gehört auch die Zuweisung von Geld. Zur Umsetzung einer Politik müssen Sachmittel, Personal und Lokalitäten finanziert werden. Im Falle der Kinderbetreuungspolitik sind nicht nur für die Subventionierung der Betreuungsplätze oder –stunden finanzielle Mittel notwendig, sondern auch für das Personal sowie die Lokalität der Kinderbetreuung. Knoepfel et al. (1997) halten fest, dass die Ausstattung der Politik mit Amtsstelle und Vollzugsakteuren nicht ohne Bedeutung für ihre Effektivität ist. Deshalb sind diese Kompetenzzuweisungen wichtige politische Weichenstellungen, die in politischen Entscheidungsprozessen zentrale Debatten darstellen. Zum Behördenarrangement gehören des Weiteren Indikatoren, die die Verwaltungsaktivitäten beschreiben. Damit sind im Fall der Kinderbetreuungspolitik Angaben zum Grad der Professionalisierung des Betreuungsangebots sowie Vorgaben zu den Öffnungszeiten gemeint.

### **Operationalisierung Wandelagentinnen und Wandelagenten**

Mahoney und Thelen (2010a: 23) unterscheiden die Wandelagentinnen und Wandelagenten aufgrund ihrer Wandelabsichten. Bei der empirischen Beobachtung der Wandelagentinnen und Wandelagenten waren diese Unterscheidungsmerkmale jedoch zu wenig umfassend, um verschiedene Typen von Wandelagentinnen und Wandelagenten empirisch beobachtbar und abgrenzbar zu machen. Die Wandelabsichten der Akteure waren oft empirisch nicht eindeutig zu erkennen.

Gerade Opportunisten waren empirisch nur schwer zu beobachten, weil diese keine fixe Einstellung haben betreffend Wandel. Auch bei verdeckten Angreifern besteht dieses Problem, weil diese entsprechend der Definition von Mahoney und Thelen (2010a: 25f.) im Verdeckten arbeiten und ihre Einstellung nicht in der Öffentlichkeit kundtun. Deshalb wurde mit der Höhe des Engagements von Wandelagentinnen und Wandelagenten ein weiterer Indikator eingeführt. Setzte ein Wandelagent ein Thema nicht von sich aus auf die politische Agenda und setzte er keine privaten Ressourcen für Wandel ein, wird er als Opportunist bezeichnet. Verdeckte Angreifer setzten in der Regel mehr private Ressourcen für Wandel ein, auch wenn sie das Thema nicht von sich aus auf die politische Agenda setzten.

### **Messung einkommensabhängige Nutzungsmuster (soziale Kohäsion, Ebene Nutzerinnen und Nutzer)**

Um die proportionale Nutzung der Angebote von Kindern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Schichten zu messen, benötigt man zweierlei Daten. Erstens benötigt man Angaben zum Nutzungsmuster in den Angeboten: Welche Angebote werden zu welchem Anteil von Kindern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen genutzt? Aufgrund der kantonalen Daten der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEV) des Kantons Bern sieht man, wie viele Plätze (Kita) respektive Betreuungsstunden (Tagesfamilien) durch den Kanton ermächtigt und wie viele davon zum Minimal,- respektive Maximaltarif geleistet wurden. Im Kanton Zürich und Kanton Jura mussten diese Daten mittels einem standardisiertem Fragebogen erhoben werden.

Um zu errechnen, ob die geleistete Betreuung zum Minimal-, respektive Maximaltarif der Verteilung der Kinder in verschiedenen Einkommensklassen proportional entspricht, wurden zweitens auch Angaben zur prozentualen Verteilung der Kinder im Alter zwischen null bis vier Jahren in den verschiedenen Einkommensklassen erhoben. Dafür mussten in einem ersten Schritt die relevanten Einkommensklassen definiert werden. Da im Kanton Bern Daten dazu verfügbar waren, wie viele Kinder ein Angebot in einer Gemeinde zum Minimal-, respektive Maximaltarif nutzen, habe ich mich dafür entschieden, die Einteilung der Einkommensklassen an den jeweiligen Tarifsyste-men auszurichten. Alle jene Einkommensklassen, bis zu denen der Minimaltarif bezahlt wird, werden als tiefe Einkommensklassen definiert. Alle jene Einkommensklassen, bei denen der Maximaltarif bezahlt werden muss, werden als hohe Einkommensklassen definiert. Das Problem bei dieser Einteilung besteht darin, dass die Werte für die Zuteilung der Einkommensklassen in tiefe, mittlere und hohe Einkommensklassen zwischen den Gemeinden variieren.<sup>121</sup> Trotzdem kann durch diese Zuteilung eine Tendenz aufgezeigt werden, aus welchen sozioökonomischen Verhältnissen die Kinder stammen, die ein Angebot nutzen.

In einem zweiten Schritt musste die prozentuale Verteilung von Kindern auf die drei Einkommensklassen errechnet werden. Dafür wurden kantonale Steuerdaten verwendet, bei denen die Anzahl Kinderabzüge pro Einkommensklasse ersichtlich ist (Kanton Zürich und Bern). Aufgrund dieser Daten wurde die prozentuale Verteilung der Kinderabzüge für die drei Einkommensklassen (gmäss den Minimal- und Maximaltarifen) berechnet. Das Problem dabei besteht darin, dass auch Kinderabzüge für Kinder in Erstausbildung gemacht werden können. Meist handelt es sich dabei um Kinder im Alter zwischen null bis 19 Jahren. Es kann angenommen werden, dass höhere Einkommensklassen proportional mehr Kinder in Erstausbildung finanzieren, als tiefe Einkommensklassen. Daher wird der Anteil Kinder in hohen Einkommensklassen möglicherweise überschätzt. Allerdings bestehen keine genaueren Daten zur Verteilung der Anzahl Kinder in verschiedenen Einkommensklassen (Aussage Mitarbeiter statistisches Amt des Kantons Zürich).

Bei jenen Gemeinden, von denen keine kantonalen Steuerdaten verfügbar sind (Hagenbuch und Greifensee im Kanton Zürich), sowie für alle untersuchten Angebote im Kanton Jura basieren die Angaben zu den einkommensabhängigen Nutzungsmustern auf den Daten aus dem standardisierten Fragebogen sowie den Aussagen aus den qualitativen Experteninterviews. Tabelle 91 verdeutlicht die Datenquellen zur Messung der einkommensabhängigen Nutzungsmuster in den drei Kantonen.

<sup>121</sup> Entsprechend den durch die Gemeinden definierten Minimaltarifen wurde eine Einkommensklasse von 40'000 Franken pro Jahr einmal zu den tiefen Einkommensklassen und einmal zu den mittleren gezählt.

Tabelle 91: Übersicht Datenquellen zur Messung der einkommensabhängigen Nutzungsmuster in den Kantonen

Kanton	Indikator	Datenquelle
Bern	Proportionale Verteilung der Kinder auf unterschiedliche Einkommensklassen	Kantonale Steuerdaten*
	Nutzungsmuster in Kitas (einkommensabhängige Nutzungsmuster in den Angeboten)	GEF Kanton Bern**
Jura	Proportionale Verteilung der Kinder auf unterschiedliche Einkommensklassen	-
	Nutzungsmuster in Kitas (einkommensabhängige Nutzungsmuster in den Angeboten)	Standardisierter Fragebogen Qualitative Experteninterviews
Zürich	Proportionale Verteilung der Kinder auf unterschiedliche Einkommensklassen	Kantonale Steuerdaten*** (lediglich für Opfikon und Hirzel verfügbar)
	Nutzungsmuster in Kitas (einkommensabhängige Nutzungsmuster in den Angeboten)	Standardisierter Fragebogen Qualitative Experteninterviews

\* Steuerverwaltung des Kantons Bern (2014)

\*\* Gesundheits- und Fürsorgedirektion, GEF (2011)

\*\*\* Statistisches Amt Kanton Zürich (2015)

## **13.7 Fallstudienprotokoll**

# **Fallstudienprotokoll**

**Für die Dissertation von Christine Zollinger**

Zürich, Mai 2015

## Kantonaler Kontext

- Welche kantonalen Regulierungen bestehen für den vorschulischen Bereich?
- Relevante Revisionen in den letzten 15 Jahren?
- Welche kantonalen Regulierungen bestehen für den schulischen Bereich?
- Relevante Revisionen in den letzten 15 Jahren?

## Statistische Angaben zu den Gemeinden in einem Kanton

- Grad der De-zentralisierung
- Problemdruck
- Statistische Angaben zu sozio-demographischen Merkmalen
- Parteipolitische Zusammensetzung der Gemeinderäte
- Wähleranteile der grossen Parteien bei Nationalratswahlen 2007

## Kontext der Gemeinde

- Geographische Lage der Gemeinde
- Anzahl Veto-Punkte für Verteidiger des Status quo und Problemdruck
- Parteipolitische Zusammensetzung Gemeinderat und Veränderungen über die Zeit
- Politische Einstellung der Bürgerinnen und Bürger (im Bereich Familienpolitik)

## Der Entscheidungsprozess

### Deskription (qualitative Experteninterviews und Dokumentenanalyse)

- Zeitspanne zwischen Beginn und Ende des Entscheidungsprozesses
- Welche Akteure waren am Entscheidungsprozess beteiligt?
- Welche wichtigen Ereignisse gab es und zu welchem Zeitpunkt?
- Welche wichtigen Entscheide wurden gefällt und zu welchem Zeitpunkt?
- In welchen Institutionen wurden diese Entscheide gefällt?

## Policy-Design Zeitpunkt t0

- Qualitative Ausgestaltung des Care-Arrangements/Angebot Zeitpunkt t0 (entspricht Operationalisierung Policy-Design)
  - o Organisation des Leistungsanbieters (staatlich/privat)
  - o Professionalisierung/Qualitätsstandards
    - Qualifizierung Personal
    - Betreuungsschlüssel
    - Pädagogisches Konzept
  - o Öffnungszeiten
  - o Tarifstruktur: Ausgestaltung des Tarifsystems
- Quantitative Ausgestaltung des Care-Arrangements, wie viel Geld für wie viel Plätze
- Ziele der Politik



## Akteure, Strategie und Koalition

### Herausforderer des Status quo

- Welche Eigenschaften besitzen diese Akteure (politische Akteure, private Akteure, Akteure aus Verwaltung)?
- Um welchen Typ von Wandelagenten handelt es sich (siehe Tabelle 1)?
  - o Wie ist die Einstellung des Wandelagenten betreffend Wandel?
  - o Wie hoch ist das Engagement der Wandelagenten?
- Argumente der Befürworter (Problemdruck)?
- Politische Ressourcen der Herausforderer?

*Tabelle 1: Unterscheidungskriterien für die vier Typen von Wandelagentinnen und Wandelagenten*

	Möchte Institution unverändert erhalten	Möchte bestehende Institution verändern	Engagement hoch**
Offene Angreifer	Nein	Nein	Ja
Verdeckte Angreifer	Nein	Ja	Ja/nein
Opportunisten	Ja/nein*	Ja/nein*	Nein
Symbionten	Ja	Nein	Nein

\*haben zu einem Kriterium keine fixe Präferenz, \*\*ergreift der Wandelagent von sich aus die Initiative für Wandel, setzt der Wandelagent private Ressourcen (über das von Amtes wegen erwartbare Engagement) für Wandel ein?

### Verteidiger des Status quo

- Welche Eigenschaften besitzen diese Akteure (politische Akteure, private Akteure, Akteure aus Verwaltung)?
- Um welchen Typ von Wandelagent handelt es sich (siehe Tabelle 1)?
  - o Wie ist die Einstellung des Wandelagenten betreffend Wandel?
  - o Wie hoch ist das Engagement der Wandelagenten?
- Argumente der Gegner (Problemdruck)?
- Politische Ressourcen der Verteidiger?

### Strategie der Wandelagentinnen und Wandelagenten

- Welche Handlungen der Wandelagenten können beobachtet werden?
- Wie gehen die Wandelagenten vor?
- Welche Strategie verfolgen die Wandelagenten (siehe Tabelle 2)?
- Haben die Wandelagenten eine Bedürfnisabklärung durchgeführt?

Tabelle 2: Strategien der Wandelagenten

Typ von Wandelagent	Strategie der Koalitionenformierung
Offene Angreifer	Müssen eine „Reformbewegung“ etablieren (gemeinsame Interessen). Versuchen aktiv Verbündete für ihr Anliegen zu mobilisieren.
Verdeckte Angreifer	Starke Akteure im Hintergrund. Vorbereitung von Reformen im Hintergrund.
Symbionten	Ausnützen des bestehenden Systems. Versuchen bestehende Regelwerke zur Lösung von neuen Problemen heranzuziehen, um damit ihre Interessen zu verfolgen.
Opportunisten	Neuorientierung im Stillen. Keine öffentliche Verhandlung von neuen Zielen. Vermeidung von ideologischen Diskussionen.

## Resultate der Koalitionenformierung

- Waren die Wandelagenten bei der Koalitionenformierung erfolgreich?
- Wie sieht die parteipolitische Zusammensetzung der Koalition aus?

## Policy-Design Zeitpunkt t1

- Qualitative Ausgestaltung des Care-Arrangements/Angebot Zeitpunkt t1 (entspricht Operationalisierung Policy-Design)?
  - o Organisation des Leistungsanbieters (staatlich/privat)?
  - o Professionalisierung/Qualitätsstandards
    - Qualifizierung Personal
    - Betreuungsschlüssel
    - Pädagogisches Konzept
  - o Öffnungszeiten
  - o Tarifstruktur: Ausgestaltung des Tarifsystems
- Quantitative Ausgestaltung des Care-Arrangements, wie viel Geld für wie viel Plätze?
- Ziele der Politik?

## Form des politischen Wandels

- Gegenüberstellung der Ausgestaltung Policy-Design t0 zu t1
- Um welche Form von Wandel handelt es sich (siehe Tabelle 3)?
  - o Aufhebung/Weiterführung bestehender Massnahmen?
  - o Formelle Anpassungen an den Institutionen (Settings, Instrumente, Ziele)?

Tabelle 3: Kriterien zur Unterscheidung der Realtypen der Formen von Wandel in der Empirie

	Ersetzung	Ergänzung	Übertragung	Stillstand
Einführung einer neuen Regel mit neuen Instrumenten und Settings	Ja	Nein	Nein	Nein
Durch eine bestehende Politik werden offiziell neue Ziele verfolgt	Ja	Nein	Nein	Nein
Bei bestehender Regel werden sowohl Settings als auch Instrumente angepasst, z.B. Wechsel von Subjekt- zu Objektfinanzierung	Nein	Ja	Nein	Nein
Bei bestehender Regel werden lediglich die Settings angepasst, z.B. Höhe der Finanzierung	Nein	Nein	Ja	Nein
Bestehende Massnahmen werden nicht angepasst	Ja	Nein	Nein	Ja

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Mahoney/Thelen (2010a: 16)

## Prozess der Koalitionenformierung (Prozessanalyse)

- In welchem Kontext befinden sich die Wandelagenten?
- Welche Ereignisse können im Prozess der Koalitionenformierung beobachtet werden?
- Welche Handlungen werden durch die Wandelagenten vorgenommen?
- Wie reagieren die Verteidiger respektive die Herausforderer des Status quo auf diese Handlungen?
- Wird der Kontext durch die Wandelagenten reflektiert?
- Passen die Wandelagenten ihre Strategie an den Kontext an?
- Welcher Zusammenhang besteht zwischen Problemdruck und Strategie?
  - o Problemdruck als Ressource für die Koalitionenformierung?
- Welcher Zusammenhang besteht zwischen kantonalem Kontext und Strategie?
  - o Kantonaler Kontext als Ressource für die Koalitionenformierung?
- Resultat des Prozesses der Koalitionenformierung?

## Potentielle Wirkungen

### Ebene der Nutzerinnen und Nutzer

#### Gleichstellung der Geschlechter

- Versorgungsgrad: Für welchen Anteil der Kinder im Alter zwischen null bis vier Jahren steht ein Vollzeitplatz zur Verfügung (quantitative Daten)?
- Entspricht das Angebot der Nachfrage? Aussagen zu Wartelisten, Versorgungsgrad des bestehenden Angebots (qualitative Daten).

#### Soziale Kohäsion

- (Aussagen zu) einkommensabhängige(n) Nutzungsmuster (quantitative und qualitative Daten)
- Aussagen zu Ursachen dieser Nutzungsmuster (qualitative Daten)

### Ebene der Leistungserbringenden

#### Gleichstellung der Geschlechter

- Lohn und Anstellungsgrad der Angestellten in den Angeboten (quantitative und qualitative Daten)?
- Durchschnittlicher Anstellungsgrad einer Betreuungsperson (quantitative Daten)?

#### Soziale Kohäsion

- (Aussagen zu) sozioökonomische(r) Lage der Angestellten in den Angeboten (quantitative und qualitative Daten)? (siehe Tabelle 4)

Tabelle 4: Potentielle Wirkungen auf die soziale Kohäsion, Ebene der Leistungserbringenden

Angebot	Indikator	Resultate
Kita/Tagesfamilien	Anteil angestellte Personen mit Migrationshintergrund?	
	Anteil angestellte Personen aus unterschiedlichen Einkommensklassen?	

### 13.8 Probleme bei der Anwendung der Theorie von Mahoney und Thelen (2010a) in Schweizer Gemeinden

Auch wenn die Theorie zur Erklärung von weitreichendem Politikwandel in einem soziopolitisch stabilen Umfeld beitragen konnte, existierten bei der Anwendung der Theorie verschiedene Schwierigkeiten. Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Formen von Wandel sowie den Typen von Wandelagenten, stellte empirisch eine Herausforderung dar. Um eine möglichst gute Abgrenzung zwischen den verschiedenen Formen von Wandel und Typen von Wandelagenten zu erzielen, wurden die von Mahoney und Thelen (2010a) konzeptualisierten Idealtypen um empirische Unterscheidungsmerkmale erweitert.

#### *Probleme bei der Messung verschiedener Formen von Wandel*

Durch die Einführung der zusätzlichen Unterscheidungskriterien von Wandel erster, zweiter und dritter Ordnung gemäss Hall (1993) gelang es, eine systematische Unterscheidung zwischen den verschiedenen Formen von Wandel vorzunehmen. Die folgenden Beispiele verdeutlichen diese Abgrenzungsprobleme. In fünf der zwölf untersuchten Fälle wurde die Form des Ersetzens einer politischen Massnahme (*Displacement*, Mahoney/Thelen 2010a: 16-17) beobachtet. Dabei fällt auf, dass es sich bei dieser Form von Wandel in vier von fünf Fällen zwar um die Etablierung einer neuen Massnahme handelte, jedoch nicht um die *Ersetzung* einer bereits bestehenden Massnahme. So wurde in Münchenbuchsee, in Pieterlen, in Courrendlin und Les Breuleux eine Kita neu etabliert. Die bereits bestehenden Angebote bei Tagesfamilien wurden durch die Einführung der Kita jedoch nicht abgeschafft. Trotzdem wurde durch die Etablierung einer Kita eine vollständig neue Massnahme, mit neuen Settings und Instrumenten eingeführt. Gemäss den Unterscheidungskriterien von Mahoney und Thelen (2010a: 16) würde es sich in diesem Fall um die Form der Ergänzung handeln, da keine alten Regeln abgeschafft wurden. Zieht man jedoch das Unterscheidungskriterium von Hall (1993) bei, wonach sich bei einer Veränderung dritten Grades auch die Ziele einer Politik verändern, kann die Einführung einer Kita als Ersetzung bezeichnet werden. In allen betroffenen Fällen haben sich mit der Einführung einer Kita auch die Ziele die mit der familienergänzenden Kinderbetreuung erreicht werden sollen verändert. Gerade in einem Bereich, in dem die Institutionalisierung von politischen Massnahmen noch am Anfang steht (wie bei der familienergänzenden Kinderbetreuung in Schweizer Gemeinden) erscheint es sinnvoll, die Ersetzung als (Er-)Setzung zu definieren.

Auch zwischen der Form der Übertragung (*Conversion*, Mahoney/Thelen 2010a: 17-18) und der Ersetzung einer Massnahme (*Displacement*, Mahoney/Thelen 2010a: 16-17) ergaben sich in den untersuchten Fällen Abgrenzungsprobleme. Die Frage stellte sich, wie die Veränderung von einem bereits bestehenden Angebot (Bsp. privat organisierte Tagesfamilien) hin zu einer staatlichen Unterstützung desselben Angebots charakterisiert werden sollte. Dieser Wandel konnte sowohl in Münchenbuchsee (privat organisierte Kita) als auch in Mühlethurnen und Riggisberg (privat organisierte Tagesfamilien) beobachtet werden. In allen Fällen wurde im Rahmen des untersuchten Entscheidungsprozesses ein vorher bereits bestehendes, aber privat organisiertes Angebot, in ein öffentliches Angebot überführt. Dabei wurden in allen Fällen weder alte Re-

geln aufgehoben noch ignoriert. Gleichzeitig wurden aber durch die neue Finanzierung die Settings der Massnahme verändert, nicht jedoch die eigentlichen Instrumente der Politik. Dies entspricht gemäss den Kriterien von Mahoney und Thelen (2010a: 16) am ehesten der Form der Übertragung: eine alte Politik wird auf ein neues Problem übertragen, ohne grosse Veränderungen an der bestehenden Institution vorzunehmen. Wiederum konnte eine sinnvolle Unterscheidung dieser beiden Formen von Wandel nur mit Bezugnahme auf die Kriterien von Hall (1993) erfolgen. Während in den Fällen von Mühlethurnen und Riggisberg die Ziele hinter der Massnahme nicht verändert wurden, haben sich diese beim Wandel in Münchenbuchsee verändert, weshalb die Form von Wandel in Münchenbuchsee Fall 2 als Ersetzung definiert wurde und im Falle von Mühlethurnen und Riggisberg als Übertragung.

Auch zwischen Stillstand und Übertragung gab es Abgrenzungsprobleme. Teilweise wurden die Settings einer Massnahme minimal angepasst, ohne dass ein politischer Entscheidungsprozess dazu beobachtet werden konnte (Opfikon Fall 2, Greifensee Fall 2). Um diese Fälle zu klassifizieren wurde die Unterscheidung zwischen politischem und finanziellem Stillstand eingeführt. Sowohl in Opfikon Fall 2 als auch in Greifensee Fall 2, wurden zwar die finanziellen Mittel für den Tagesfamilienverein angepasst, ein politischer Entscheidungsprozess konnte jedoch nicht beobachtet werden. Die Form von Wandel wurde in diesen beiden Fällen als Stillstand definiert.

Die Beobachtung von Stillstand erwies sich in diesen Fällen in denen kein politischer Entscheidungsprozess existierte, als äusserst schwierig. Teilweise fielen diese Nicht-Veränderungen erst bei der Datenanalyse auf, was die Abgrenzung und Definition der Fälle erschwerte. In weiteren Untersuchungen sollte bereits bei der Konzeptualisierung des Erhebungsinstruments Überlegungen dazu angestellt werden, wie man diese Form von Wandel erfassen kann.

#### *Probleme bei der Messung von Wandelagentinnen und Wandelagenten*

Ein weiteres Problem bestand in der Abgrenzung zwischen den Akteuren, die als Wandelagenten definiert wurden, und der im Verlaufe sich etablierenden Mehrheitskoalition für politischen Wandel. In Les Breuleux beispielsweise unterstützt die linke Regierungsmehrheit eine radikale Veränderung. Wie die Interviewdaten verdeutlichen, hat keiner der linken Gemeinderäte von sich aus die Initiative für Wandel ergriffen. Der Anstoss, das Thema auf die politische Agenda zu setzen, kam von einer Elterngruppe aus. Allerdings unterstützten die linken Gemeinderäte das Anliegen von Beginn weg. Die Frage stellte sich, wer in diesem Fall als Wandelagent bezeichnet wird. Gelöst wurde dieses Problem, indem Wandelagenten als diese Akteure bezeichnet wurden, die sich entweder initial für einen Wandel einsetzten oder sich der Thematik aufgrund ihres politischen Amtes annahmen. Die linken Gemeinderäte in der Gemeinde Les Breuleux werden deshalb nicht als Wandelagenten bezeichnet. Allerdings unterstützten sie die radikalen Wandelabsichten der Wandelagenten bereits kurz nachdem das Thema durch die Elterngruppe aufgegriffen wurde.